VIEŠOSIOS POLITIKOS PARADOKSAI

SPRENDIMŲ PRIĖMIMO MENAS POLITIKOJE

Deborah Stone

ALK

Eugrimas

Deborah
Stone

VIEŠOSIOS POLITIKOS PARADOKSAI

Deborah Stone

VIEŠOSIOS POLITIKOS PARADOKSAI

SPRENDIMŲ PRIĖMIMO MENAS POLITIKOJE

Iš anglų kalbos vertė
Dr. ALGIRDAS DEGUTIS

Vilnius
Eugrimas
2004

Versta iš:
Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*,
W. W. Norton & Company, New York-London, 1997, 1988

Pirmasis leidimas buvo išleistas pavadinimu
Policy Paradox and Political Reason

Vertė dr. *Algirdas Degutis*,
Kultūros, filosofijos ir meno institutas

Leidinys išleistas su Atviros Lietuvos fondo
ir Atviros visuomenės instituto Budapešte
Vertimų projekto parama

This edition published with support from the Open Society
Fund-Lithuania, and from the CEU Translation Project
of the Open Society Institute-Budapest

ISSN 1392-1673
ISBN 9955-501-65-0

TURINYS

PRATARMĖ NAUJAM LEIDIMUI

Jeigu jums pasiseka, tai jūsų meilė savo knygoms didėja joms senstant. Ir tada labai sunku rašyti pratarmę naujam leidimui, nes neįmanoma knygos perredaguoti kai ko neatmetus ar ko nors nepašalinus iš pirmojo jos įkūnijimo. *Viešosios politikos paradoksai ir politinis protas* man padėjo įgyti daug bičiulių ir bendraminčių, tad juo labiau nenoriu griebtis žirklių.

Tačiau, skatinama trijų redaktorių, prisidėjusių rengiant spaudai pirmąjį leidimą, įveikiau savo neryžtingumą ir griebiausi žirklių. (Tiesą sakant, griebiausi jau ne žirklių, o kompiuterio pelės.) Taigi padariau redakcinių pataisymų. Ar daug? Pakankamai daug, kad knyga taptų atnaujinta ir aiškesnė studentams, tačiau ne tiek daug, kad mano kolegoms (kaip to tiesiai reikalavo vienas iš jų) tektų pertvarkyti savo kursų programas.

Tačiau, prieš kalbėdama apie knygoje padarytus pakeitimus, norėčiau kai ką pasakyti apie jus. Kai kurie iš jūsų (daugiausia dėstytojai) esate skaitę ankstesnę knygą, kai kurie iš jūsų (daugiausia studentai) nesate jos skaitę. Studentams ir kitiems naujiems skaitytojams gali kilti klausimas, kodėl jiems turėtų rūpėti tai, kuo šis knygos leidimas skiriasi nuo pirmojo. Išties jums tai neturi rūpėti, bet vis vien turėtumėte perskaityti pratarmę, nes joje bus glaustai pasakyta, apie ką joje kalbama, bent jau kaip tai suvokiu aš. Be to, jeigu šią pratarmę dar kartą perskaitysite po to, kai perskaitysite pačią knygą, turėsite platesnę perspektyvą ir vietoje medžių pamatysite mišką.

Tad apie pakeitimus. Pirmiausia apie tai, ko nekeičiau. Ši knyga atsirado dėl to, kad manęs netenkino viešosios politikos tyrimai ir politinė analizė. Tiesą sakant manau, kad ketvertas kritinių argumentų, nukreiptų į standartinę politinių studijų literatūrą, šian-

dien galioja lygiai taip pat kaip tada, kai juos iškėliau savo knygoje. Tad šiais požiūriais knyga išlieka radikaliai kritiška ir vis dar gali būti teikiama kaip atsvara vyraujančiam politikos analitikų mąstymui. Glaustai reziumuosiu šią kritiką.

Pirma, kiekvienas, kuris akademinėje aplinkoje daug rašo arba kalba apie viešąją politiką (*policy*), privalo pastebėti akademinį bodėjimąsi politika (*politics*) ir norą ją pakeisti racionalia analize. Akademiniuose rašiniuose vyrauja niekinantis požiūris į politiką kaip į kliūtį, trukdančią vykdyti gerą viešąją politiką. Daugelis politikos mokslų atstovų padarė savo įnašą į šią politikos niekinimo literatūrą įrodinėdami, kad reali politika „nukrypsta" nuo grynai racionalios analizės reikalavimų. Mano nuomone, visi esame politinės būtybės tiek savo kasdieniame gyvenime, tiek valdymo srityje, ir todėl mėginau pasiūlyti tokį viešosios politikos analizės būdą, kuris politiką pripažįsta kaip kūrybinį ir vertingą socialinės egzistencijos aspektą.

Antra, politinės analizės srityje vyrauja ekonominė teorija ir jos teikiamas visuomenės kaip rinkos modelis. Rinka, kaip ją suvokia klasikinė mikroekonomika, yra atomizuotų individų sambūris, be jokio bendruomeninio gyvenimo. Kiekvienas jų turi savo nepriklausomas preferencijas, ir visus jų santykius apibrėžia prekiniai mainai, kuriais kiekvienas maksimizuoja savo naudą. Man, kaip ir daugumai socialinių teoretikų, šis rinkos modelis neatrodo įtikinamas kaip aprašymas pasaulio, kuriame gyvenu, ar net pasaulio, kuriame norėčiau gyventi. Mano analizė prasideda nuo politinės bendruomenės modelio, kur individus sieja priklausomybės, ištikimybės, bendradarbiavimo ryšių tinklas ir kur jie kovoja tiek dėl viešųjų, tiek dėl asmeninių interesų. Šio pobūdžio analizė negalėtų individų preferencijų traktuoti paprasčiausiai kaip „duotas", kaip tai daro dauguma ekonomistų; ji veikiau turėtų paaiškinti, iš kur žmonės įgyja pasaulio vaizdinių ir kaip šie vaizdiniai formuoja jų preferencijas.

Trečia, viešosios politikos tyrimai, kaip jie atsispindi politinio mokslo literatūroje, stebėtinai menkai remiasi teorija. Mėgindami suprasti, kaip politika „daroma", politikos analitikai susikūrė nerealistinį „gamybinį" jos modelį, pagal kurį politika „surenkama" etapais, tarytum konvejerio linijoje. Jie prirašė ištisus tomus veikalų, kuriuose apibūdina konkrečius ginčus įvairiose „problemų srityse", tokiose kaip socialinės rūpybos arba gynybos politika. Jie atliko

daugybę empirinių tyrimų, parodančių politikos formavimo proceso beviltišką sudėtingumą ir nenumatomumą. O kai jie mėgina tokias studijas apibendrinti, tie apibendrinimai paprastai būna trivialūs: „Programos įgyvendinimo sėkmė labiau tikėtina ten, kur programa turi platų politinį palaikymą. ..." (Šis išminties krislas pateikiamas plačiai naudojamame politikos analizės vadovėlyje; ir jūs, ir aš – visi suvokiame, jog šiai išvadai gauti nebūtina išleisti didelių pinigų mokslui. Be abejo, niekas nemano, kad programos įgyvendinimo sėkmė labiau tikėtina ten, kur ji turi menką politinį palaikymą.) Kadangi visada maniau, jog viešojoje politikoje galimi bendrojo pobūdžio argumentai, peržengiantys problemų sričių ar etapų ribas, siekiau tokios analizės, kuri padėtų atpažinti ir suformuluoti būdingiausius argumentus ir kontrargumentus, žodžiu, mane traukė politinės argumentacijos retorika.

Galiausiai viešosios politikos ir jos analizės srityje paprastai garbinamas objektyvumas ir griežtos taisyklės. Mėginama atrasti tokių elgesio taisyklių, kurios automatiškai duotų objektyviai „geriausius" rezultatus. Netikiu, kad egzistuoja kokie nors objektyvūs gerumo principai ar automatiškai veikiančios žmonių elgesio taisyklės. Siekiau tokios analizės, kuri pačias analizės sąvokas, problemų formuluotes bei politikos instrumentus suvoktų kaip politinius darinius, o ne suteiktų jiems privilegijuotą universalių instrumentų arba tiesų statusą.

Šiais požiūriais knyga pakito labai mažai. Knygos tikslas ir pagrindinis argumentas išlieka nepakitę. Siekiu skaitytoją išmokyti tam tikros rūšies politinės analizės, tokios analizės, kuri vertina politiką bei bendruomenę ir padeda atskleisti daugelio dalykų, paprastai vaizduojamų kaip neginčijama mokslinė tiesa, politines prielaidas. Kaip ir anksčiau, argumentuoju, jog visi analitiniai standartai, mūsų naudojami politiniams tikslams nustatyti, kai formuluojame problemas ir vertiname politinius sprendimus, yra politiniai konstruktai. Nėra teisingumo, efektyvumo, socialinių rodiklių, priežastingumo ar veiksmingumo „aukso standarto".

Tačiau kai kas knygoje *buvo* pakeista. Šiame leidime atnaujinau pavyzdžius atsižvelgdama į šiuolaikinius debatus tokiais klausimais: pozityvaus veiksmo (*affirmative action*), rūpybos reformos, valstybinio sveikatos draudimo, balsavimo teisių bei baudžiamojo teisingumo politikos. Prie kiekvieno skyriaus pridėjau apžvalgines lenteles

pagrindinėms idėjoms išryškinti. Šiek tiek sutrumpinau knygos pavadinimą, nes niekas, net aš pati, negalėdavo tiksliai prisiminti pirmojo jos leidimo pavadinimo. Svarbiausia, mėginau paaiškinti ir pataisyti tai, kas galėjo atrodyti kaip agnosticizmo ar net, kaip kai kurie sakė, amoralizmo apraiška. Nors nemanau, kad egzistuoja objektyvus teisingumo standartas, kurį pripažintų kiekvienas visuomenės narys ir kuris kiekvieną veiktų vienodai, vis dėlto nemanau, kad visos paskirstymo sistemos yra moraliai lygiavertės. Neteigiu, kad vertybės neturi reikšmės. Priešingai, kiekviename skyriuje mėginu parodyti, kodėl politikos analitikas arba politikas PRIVALO deklaruoti savo vertybes, o būtent todėl, kad net tobuliausios sąvokos ar analitinės priemonės negali nurodyti „Vienintelio geriausio kelio".

Tas faktas, kad paskatos, bausmės, taisyklės ir kiti politikos instrumentai neveikia tuo automatiniu ir numatomu būdu, kurį paprastai postuluoja racionalaus sprendimo modeliai, dar neimplikuoja, kad visi politinių sprendimų priėmimo ar žmonių elgsenos keitimo būdai yra vienodai suderinami su demokratija, teisingumu ar bendruomenės solidarumu. Antai kai kurios paskatų sistemos individams suteikia daugiau autonomijos ir savarankiškos veiklos galimybių, kai kurios kitos veda į didesnę jų tarpusavio priklausomybę ir bendradarbiavimą. Knygos IV dalyje mėginu parodyti, kad bet koks politikos „instrumentas" ar „sprendimas" daro poveikį tokioms vertybėms kaip teisingumas, demokratija arba laisvė, ir kad šio poveikio nesuvokimas veda prie siauros, iškreiptos ir galiausiai politiškai nenuovokios politinės analizės.

Net jeigu, kaip argumentuoju, bendriausi tikslai bei principai, dėl kurių vyksta politiniai konfliktai – teisingumas, efektyvumas, laisvė arba saugumas – niekada negali būti redukuoti į paprastus deterministinius kriterijus ir todėl negali pasakyti, kaip geriausia spręsti viešosios politikos klausimus, šie tikslai bei principai gali pasitarnauti mūsų esminiam tikslui. Išreikšdami visuomeninės tvarkos siekius, jie funkcionuoja kaip idealai ir pažadai mums ir ateities kartoms. Jie gali suvienyti žmonių pastangas geresnio pasaulio kūrimui paprasčiausiai priversdami mus apie jį kalbėti šiais miglotais žodžiais.

Ginčuose dėl šių idealų prasmės savo politinius siekius turime teisinti kaip kažką daugiau nei savanaudiškus interesus, o jeigu no-

rime savo pusėn patraukti tuos, kurie su mumis nesutinka, turime būti atviri alternatyvioms koncepcijoms. Gebėjimas įsivaizduoti geresnį pasaulį – teisingesnį, harmoningesnį, laisvesnį – ir gebėjimas naujai pažvelgti į problemas bei į jų sprendimus visada yra tas bruožas, kuris išreiškia mūsų žmoniškumą ir mums teikia galimybių pagerinti savo lemtį. Nepaisant visų mūsų vargų dėl miglotų tikslų, netikslių problemų apibrėžimų ir nepatikimų politikos instrumentų, pasielgtume kvailai, jeigu juos iškeistume į kalkuliatorių.

Jeigu pirmąkart skaitote šią knygą, tai noriu jus patikinti, jog šis naujas jos leidimas yra kur kas geresnis už tą, kurio neskaitėte. Jeigu esate vienas iš ištikimų jos skaitytojų, tai galite dėkoti (arba priekaištauti) Johnui Covellui, kuris nupirko pirminį knygos variantą leidyklai *Little Brown*, Leo Wiegmanui, vėliau perėjusiam į *HarperCollins* leidyklą, ir Roby Harringtonui iš *W.W. Norton & Company* leidyklos. Jų redaktoriška išmintis, entuziazmas ir rūpestingumas įkvėpė gyvybės šiam knygos variantui. Visi trys redaktoriai dirbo su šia knyga, nors visi jie pakeitė savo darbus per jos gyvenimą. Dėkoju kiekvienam už ištikimybę, vis retesnę dorybę leidyboje.

Buvę mano kolegos Duke'o universiteto Politikos mokslų institute provokavo ir skatino šį mano projektą. Roberto Behno straipsnis "Policy Analysts and Policy Politicians" (leidinyje *Journal of Policy Analysis and Management*) pirmas paskatino mane susimąstyti apie analitinės ir politinės logikos skirtumus. Jo ir Jameso Vaupelio darbai apie sprendimų analizę ir mūsų diskusijos pastūmėjo mane imtis artikuliuoti tą nepasitenkinimą, kurį iš pradžių jaučiau tik kaip miglotą intelektinį niežulį. Carolo Stacko etnografijos žinios ir bičiulystė leido man palaikyti ryšį su realiu pasauliu. Dėstydama MIT'e daug idėjų ėmiau iš Donaldo Schoeno ir Martino Reino darbų apie problemų konstravimo būdus ir iš Suzanne Berger knygos apie interesus. Carlas Kaysenas pirmasis pasiūlė darbą pradėti nuo politinio visuomenės modelio, kuris būtų analogiškas ekonomistų naudojamam robinzonų visuomenės modeliui. Pirmąjį darbo variantą padėjo tobulinti išmintingi Jameso Andersono, Donaldo Blackmero, Rogero Cobbo, Joshua Coheno, Andrewo Dunhamo, Steveno Erie'o, Michaelo Lipsky, Johno Kingdono, Lynno Matherio, Marthos Minow, Jameso Morone'o, Marianos Palley ir velionio Aarono Wildavsky patarimai.

Jeigu šis variantas jums patinka, tai padėkos turi sulaukti dar daugiau žmonių. Dėkoju Marion Smiley, Bobui Kuttnerui, keliems anoniminiams recenzentams, ištisoms kohortoms studentų ir Jimui Morone'ui, mano „pirmosios instancijos skaitytojui". Dėkoju savo tėvams, Sybilai ir Steve'ui Stone'ui, kurie godžiai skaito ir taiso beveik visus mano rašinius ir kurie vis dar man taiko lakmuso testą: „Ar esi laiminga?" Dėkoju Bobui Kuttneriui ir Paului Starrui už jų politines įžvalgas bei stiliaus dinamizmą, kurį mėginau perimti bendradarbiaudama su jų įsteigtu žurnalu *The American Prospect*. (Siūlau jį užsiprenumeruoti.) Dėkoju Richui Rivellese'ui, kuris pajuto rankraščio dvasią ir išmargino jį taikliomis ir šmaikščiomis pastabomis. Galiausiai, bet ne paskutinėje vietoje, noriu padėkoti Andy Dunhamui iš Kolorado koledžo, nes šiam knygos variantui jis padarė daugiau įtakos nei kas nors kitas. Paradoksalu, tačiau jis yra pats reikliausias, nors kartu ir švelniausias mano kritikas, ir ilguose mūsų pokalbiuose apie politiką, paradoksus ir gyvenimą – pajūryje ir kalnuose – jam visada pavykdavo sukelti manyje trapų saugumo jausmą.

Autoriai gyvena su savo pačių specifiniais paradoksais. Vienas jų, kuris mane visada žavi, yra tai, kad, norėdamas kažką parašyti, autorius turi susikurti įsivaizduojamą auditoriją dar neparašytam tekstui. Rašydama šią knygą mintyse susikviesdavau labai margą auditoriją – studentus, kolegas, mano buvusius dėstytojus, intelektinius ir politinius oponentus ir net, pripažįstu, MacArturo fondo žvalgus. Dėkoju jiems visiems už jų dėmesingumą *in absentia*. Tačiau nė vienas iš jų nėra toks entuziastingas kaip mano senelė, Celia E. Stone, kuri mirė daug anksčiau nei pradėjau rašyti šią knygą. Ji skaitydavo mano rašinius mokykloje ir koledže, juos abi aptardavome, ir ji buvo nuostabi auditorija. Nors ji neturėjo galimybių baigti aukštuosius mokslus, ji buvo labai protinga ir godžiai domėjosi idėjomis. Noriu rašyti tokiems žmonėms, kokia buvo ji. Sėsdama prie rašomojo stalo visada ją įsivaizduoju mano auditorijos priekinėje eilėje.

Mano ypatingas dėkingumas skiriamas Jimui Morone'ui, su kuriuo turiu retą laimę gyventi bendrą dviejų autorių gyvenimą, ir jį geriausia bus išreikšti privačioje aplinkoje.

Lemsteris, Naujasis Hempšyras
1996, liepa

Vizualinis paradoksas knygos viršelyje yra Josefo Alberso litografijos fragmentas. Šiame ir kituose šios serijos kūriniuose Albersas, kurdamas tūrio ir erdvės iliuzijas, naudojasi vien tiesiomis linijomis. Jo paties žodžiais:

> Tūris pereina į atvirą erdvę, o atvira erdvė pereina į tūrį. Masės, judančios iš pradžių į vieną pusę, staiga pasirodo judančios į priešingą pusę arba kita kryptimi. Panašiai judėjimas aukštyn arba priekin kartu yra judėjimas žemyn arba atgal, o vertikalios linijos funkcionuoja kaip horizontalios... Juodos linijos sukuria pilkus tonus, o jautriam žvilgsniui – net spalvas.
>
> Tad negalime apsiriboti vienu požiūrio tašku – laisvam regėjimui reikia daugiau.
>
> – iš *Despite Straight Lines*

Negaliu įsivaizduoti geresnės metaforos *Viešosios politikos paradoksams*; dėkoju Josefo ir Anni Albers fondui už leidimą perspausdinti šį litografijos fragmentą.

ĮVADAS

Paradoksai sukelia vien nemalonumų. Jie žeidžia elementariausią logikos principą: joks daiktas vienu metu negali būti dviem skirtingais daiktais. Dvi priešingos interpretacijos abi negali būti teisingos. Paradoksas yra būtent tokia negalima situacija. Tačiau politinis gyvenimas kupinas tokių paradoksų. Pasvarstykime keletą pavyzdžių.

Pralaimėjimas yra laimėjimas

Kai 1994 m. respublikonai laimėjo rinkimus į Atstovų rūmus, prioritetinė jų darbotvarkės dalis buvo priimti konstitucinę pataisą, reikalaujančią subalansuoto biudžeto. Respublikonai nuo seno kritikavo demokratus už valdžios išlaidavimą ir didelį biudžeto deficitą. Konstitucinės pataisos priėmimas būtų jiems suteikęs galingą teisinį instrumentą, kuriuo naudodamiesi jie būtų galėję radikaliai apkarpyti valstybines programas. 1995 metų pradžioje atrodė, kad abeji Kongreso rūmai lengvai priims šią pataisą. Tačiau artėjant balsavimo Senate datai kovo mėnesį paaiškėjo, kad respublikonai negali surinkti 67 balsų, būtinų konstitucijos pataisai priimti. Senatorius Bobas Dole'as, respublikonų daugumos lyderis, nuolat atidėdavo balsavimą vis tikėdamasis sulaukti daugiau paramos, tačiau galiausiai jis pateikė įstatymą balsavimui neturėdamas garantuotos 67 balsų paramos. Kodėl jis tai padarė žinodamas, kad respublikonams nepavyks to įstatymo prastumti? Balsavimo išvakarėse jis tai paaiškino: „Mes išties laimėsime, jeigu laimėsime, bet taip pat galime laimėti, jeigu pralaimėsime."[1]

[1] Cituoju pagal Jill Zuckman, "No Voting, More Anger on Budget", *Boston Globe*, March 2, 1995, p. 1.

Po balsavimo laikraščių antraštės buvo panašios: „Senatas atmetė subalansuoto biudžeto pataisą; respublikonams suduotas smūgis" – toks buvo *New York Times* įvertinimas. „Respublikonai pralaimi kovą dėl biudžetinės pataisos", – pakartojo *Boston Globe*.[2] Ką turėjo galvoje Dole'as sakydamas, kad pralaimėjimas gali būti laimėjimas?

Politikai visada turi bent du tikslus. Pirmasis yra programinis – siekis realizuoti savo politinę programą arba sužlugdyti oponentų programą. Tačiau turbūt dar svarbesnis yra politinis tikslas. Politikai visada nori išlaikyti savo galią arba įgyti pakankamai galios, kad galėtų įgyvendinti savo programinius tikslus. Nors pralaimėjimas kovoje dėl biudžetinės pataisos buvo smūgis respublikonų programiniams tikslams, Dole'as manė, kad tai sustiprins politinę respublikonų galią. (Panašiai, atrodo, manė *New York Times*, kurio paantraštė skelbė: „Pavojus demokratams.") Respublikonų lyderiai pripažino, kad jiems nepavyko įsigyti konstitucinio įrankio, kuris puikiai būtų padėjęs įgyvendinti jų rinkiminį „Kontraktą su Amerika". Tačiau ir jie matė svarbų politinį išlošį. Senatorius Orrinas Hatchas, pagrindinis pataisos stūmėjas, balsavimą pavadino „aiškios takoskyros tarp partijų nubrėžimu". Viešosios nuomonės analitikas respublikonas aiškino, kad įvykęs balsavimas gali padėti respublikonų kandidatams ateinančiuose rinkimuose į Kongresą: „Balsavimas partijų skirtumus nubrėžė taip griežtai, kaip mes ir siekėme: mes norime apkarpyti valdžios išlaidas, o jie to nenori."[3] Dole's, jau pradėjęs savo prezidentinę rinkimų kampaniją, pasinaudojo šia proga vanodamas prezidentą Clintoną dėl „išsižadėtos atsakomybės" už federalinio biudžeto deficitą, o abejų rūmų respublikonai prašneko apie tai, kad demokratams teks sumokėti didelę kainą ateinančiuose rinkimuose. Newtas Gingrichas komentavo: „Padėtis primena šakutės situaciją šachmatuose. Jie gali atiduoti mums pergalę šiandien arba jiems teks ją mums atiduoti 1996 metų lapkritį."[4]

2 Abi antraštės pirmuose puslapiuose, *New York Times*, March 3, 1995; Boston Globe, March 5, 1995.

3 Citatos straipsnyje "GOP is Loser on Budget Amendment", *Boston Globe*, March 5, 1995, p. 1.

4 Citata iš "Senate Rejects Amendment on Balanced Budget", *New York Times*, March 3, 1995, p. A1.

Paradai: pramogos ar kalbos?

Airių gėjų ir lesbijiečių grupė pareiškė norą dalyvauti kasmetiniame Bostono parade, skirtame šv. Patriko dienai. Parado organizatoriai nesutiko jų įsileisti. Tada gėjų ir lesbijiečių grupė pareiškė, jog paradas yra viešoji pramoga, o jų pilietinės teisės juos gina nuo diskriminacijos viešuose renginiuose. Parado organizatoriai atsakydami teigė, jog paradas yra įsitikinimų raiška, faktiškai kalbos aktas; tad jų teisė pasakyti tai, ką jie nori pasakyti – neleidžiant parade dalyvauti tiems, kurie propaguoja kitą idėją – turi būti ginama pagal Konstitucijos Pirmąją pataisą. Kas yra paradas – viešoji pramoga ar saviraiškos aktas? Ar jis gali būti kartu ir pramoga, ir saviraiškos aktas? Ką darytumėte būdamas Aukščiausiojo Teismo teisėju, turinčiu priimti vienokį ar kitokį sprendimą?[5]

Už ar prieš socialinę rūpybą?

Atsakydami į klausimą dėl valstybės išlaidų socialinei rūpybai, 48 proc. amerikiečių sako, jog jas reikia apkarpyti. Tačiau atsakydami į klausimą dėl išlaidų neturtėlių vaikų globai, 47 proc. amerikiečių teigia, kad šios išlaidos turi būti didinamos, ir tik 9 proc. tam prieštarauja – esą jos turi būti mažinamos.[6]

Tad ko nori amerikiečiai – mažinti ar didinti išlaidas socialinei rūpybai? Atsakymas priklauso nuo to, kaip formuluojamas klausimas.

Priešai ar sąjungininkai?

Maisto ir vaistų priežiūros tarnyba (*Food and Drug Administration, FDA*) reglamentuoja naujų farmacinių preparatų tikrinimo ir paleidimo į rinką procedūrą. Jau keletą dešimtmečių vaistų gamintojai skundžiasi, kad dėl šios reglamentacijos naujų vaistų kūrimo

[5] Linda Greenhouse, "High Court Lets Parade in Boston Bar Homosexuals", *New York Times*, June 20, 1995, p. A1.

[6] Jason DeParle, "Despising Welfare, Pitying Its Young", *New York Times*, December 18, 1994, p. E5.

procesas vis brangsta ir darosi skausmingai lėtas. Jų požiūriu, dėl FDA reglamentacijos vaistų pramonė vis mažiau neša pelno, o JAV netenka pasaulinio pirmavimo medicinos išradimų srityje. Vaistų gamybos kompanijos visada siekė atsikratyti FDA naštos. Tačiau respublikonų partijai 1995 metais galiausiai ėmus kontroliuoti Atstovų rūmus ir ryžusis privatizuoti daugumą FDA funkcijų, vaistų pramonės atstovai tapo atkakliausiais FDA gynėjais.

Kaip galima paaiškinti tokį staigų posūkį? Viename lygmenyje tam tikra pramonė ir ją reguliuojanti agentūra yra priešininkės. Viena budriai stebi kitą, tariamai atstovaudama viešajam interesui ir gindama jį nuo tų, kurie vadovaujasi siauresniais interesais. Tačiau kitame lygmenyje reguliuotojus ir tuos, kuriuos jie reguliuoja, sieja simbiozinis ryšys. Jie priklauso vienas nuo kito. Nesant pramonės, kurią reikia reguliuoti, reguliavimo agentūra neturėtų apmokamo darbo. Kita vertus, vaistų pramonės atveju, be valstybės spaudo, patvirtinančio jos vaistų veiksmingumą, visa pramonė netektų „pasaulio pasitikėjimo Amerikos vaistų pranašumu" ir Amerikos visuomenės tikėjimo jos vaistų efektyvumu bei saugumu. „Mums reikia stiprios FDA – sakė Sveikatos apsaugos verslovių asociacijos vadas. – Ji mums garantuoja klientų pasitikėjimą."[7]

Politikoje, kaip ir gyvenime, dauguma ryšių yra kartu ir priešiški, ir simbioziniai.

Kas pirmiau – problema ar jos sprendimas?

1950-aisiais federalinė masinio transporto programa buvo teikiama kaip urbanistinės grūsties problemos sprendimas. Metropolitenas ir autobusai buvo propaguojami kaip efektyvesnės transportavimo priemonės už automobilius. Kai 1960-ųjų pabaigoje vyraujančiu lozungu tapo aplinkosauga, masinio transporto šalininkai labai staigiai metro ir autobusų transporto projektą pateikė jau kaip automobilių keliamos taršos mažinimo priemonę. Tačiau kai 1972 m. OPEC paskelbė naftos embargą, Vašingtono dėmesys nukrypo į energetikos krizę, ir masinio transporto projektas buvo priimtas kaip energijos požiūriu

[7] Philip J. Hilts, "FDA Becomes Target of Empowered Groups", *New York Times*, Feb. 12, 1995, p. 24.

taupesnė alternatyva, palyginti su privačiais automobiliais. Ar čia esmė trys problemos, kurias atsitiktinai leido išspręsti masinio transporto idėja, ar veikiau turime konkretų sprendimą, taikomą prie kintančių problemų?[8]

Kūdikiai: produktas ar paslauga?

Nauja žmonių reprodukcijos technologija radikaliai keičia tai, kaip žmonės gali turėti vaikų ir kurti šeimas. „Kūdikis M" gimė 1986 m. Williamui Sternui sudarius kontraktą su Mary Whitehead (abu buvo susituokę, bet ne vienas su kitu). Pagal kontrakto sąlygas ponia Whitehead turėjo būti dirbtinai apvaisinta pono Sterno sperma, išnešioti kūdikį savo įsčiose ir paskui jį atiduoti ponui ir poniai Sternams, kad šie jį užaugintų kaip savo vaiką. Mainais ponas Sternas turėjo sumokėti poniai Whitehead 10 tūkstančių dolerių ir padengti jos išlaidas.

Tačiau pagimdžiusi kūdikį – mergaitę – ponia Whitehead nusprendė ją pasilikti sau, nes vis dėlto ji buvo jos biologinė dukra. Byla nukeliavo į teismą. Nors tiesioginis klausimas buvo tai, kas išsikovos teisę auginti „kūdikį M", visiems rūpėjo ir platesnis politinis klausimas – ar teismai privalo pripažinti ir ginti dirbtinės motinystės kontraktus. Dauguma valstijų įstatymais draudžia kūdikius parduoti. Tad svarbiausias klausimas buvo tai, ar dirbtinės motinystės kontraktas yra kontraktas dėl kūdikio pardavimo, ar veikiau kontraktas dėl socialiai naudingos paslaugos.

Viena vertus, situaciją galima interpretuoti taip, kad ponia Whitehead išnuomoja savo įsčias. Kaip bet kuris kitas profesionalus paslaugos teikėjas, ji įsipareigojo laikytis aukštų standartų, šiuo atveju – rūpintis dar negimusiu vaiku. Pagal kontrakto sąlygas ji privalo negerti alkoholinių gėrimų, nerūkyti, nevartoti narkotikų ir klausyti medikų patarimų. Kaip bet kuris kitas fizinio darbo darbininkas, ji parduoda naudojimąsi jos kūnu produktyviems tikslams. Jos pačios ir ponų Sternų aiškinimu, ji altruistiškai padeda sukurti vaiką tokiai šeimai, kuri negali jo turėti.

8 John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston: Little Brown, 1984), p. 181.

Kita vertus, situaciją galima interpretuoti taip, kad ponia Whitehead sukuria ir parduoda kūdikį. Ji sutiko būti dirbtinai apvaisinta už tam tikrą atlygį – nebus atlygio, nebus ir kūdikio. Ji sutiko, kad prieš gimdymą būtų atliekami vaisiaus tyrimai ir sutiko daryti abortą, jeigu tyrimai parodytų kokių nors vaisiaus defektų, nepriimtinų ponui Sternui. Ji sutiko tenkintis mažesniu atlygiu, jeigu kūdikis gimtų su kokiais nors fiziniais ar protiniais trūkumais – mažiau vertingas kūdikis, mažesnė ir kaina.

Ar dirbtinės motinystės kontraktas yra kontraktas dėl paslaugos, ar dėl kūdikio?

Kaip suprasti pasaulį, kuriame randasi tokių paradoksų? Mokslo amžiuje, kai žmogaus protas pasiekia giliausias ir atokiausias pasaulio sritis, kaip dorotis su situacijomis, kurios nepaiso elementarių mokslinio padorumo taisyklių? Ar galime viešąją politiką padaryti racionalesnę?

Politinis mokslas, viešoji administracija, teisė ir politikos analizė siekia bendro tikslo – išvaduoti viešąją politiką (*policy*) nuo politikos (*politics*) iracionalumo ir purvo aprūpinant ją racionaliais analitiniais ir moksliniais metodais. Šį siekį vadinsiu „racionalistiniu projektu"; jis buvo pamatinis Amerikos politinės kultūros elementas beveik nuo pat respublikos pradžios. Jo ištakose buvo Jameso Madisono siekis „išgydyti frakciškumo ligą" valdžią įrėminus į deramus konstitucinius rėmus ir taip garantuojant, kad valstybės politika bus apsaugota nuo tironiškos daugumos interesų įtakos.[9] XIX a. antrojoje pusėje Christopheris Langdellas, Harvardo teisės mokyklos dekanas, politiką stengėsi pašalinti iš teisės reformuodamas teisės dėstymą. Jis skelbė, jog teisė yra toks mokslas, kurio išmokstama nagrinėjant apeliacinių teismų sprendimų pavyzdžius ir jų esmę distiliuojant į tam tikrą principų sistemą. Nei studentams, nei dėstytojams nebūtina turėti praktinės patirties.

XX a. pradžioje šio racionalistinio projekto nusigriebė „pažangiečiai" reformatoriai, mėginę viešosios politikos vykdymo galią atskirti nuo renkamų politikų ir ją perduoti ekspertų bei profesiona-

[9] Žr. *Federalist Papers*, No 10; plačiau apie šį jo argumentą kalbama 10 ir 15 skyriuose.

lų komisijoms – taip viešuosius spendimus siekdami padaryti moksliškesnius ir mažiau priklausomus nuo politikos. Siekį sukurti apolitinį valdymo mokslą XX a. iliustruoja Herberto Simono pastangos sukurti „administravimo mokslą", Haroldo Lasswello svajos apie „politikos formavimo ir įgyvendinimo mokslą" ir dabartinės universitetų, fondų bei valdžios pastangos ugdyti viešosios politikos profesionalus.

Šioje knygoje siekiu dviejų tikslų. Pirma, mėginu įrodyti, jog šis racionalistinis projektas nepagauna politikos esmės. Dar daugiau, jis išreiškia neįgyvendinamą svajonę. Racionalistinio projekto požiūriu, visa politika atrodo paini, kvaila, atsitiktinė ir nepaaiškinama. Politinio pasaulio įvykiai, veiksmai bei idėjos, kaip atrodo, netelpa į logikos ir racionalumo kategorijas. Racionalistiniame projekte analizės kategorijos nukeliamos už arba iškeliamos virš politikos. Įsivaizduojama, kad racionalumas mums teikia teisingą perspektyvą, iš kurios galime vertinti, ar geras yra realusis pasaulis.

Argumentuosiu, priešingai, kad pačios mąstymo kategorijos, kuriomis remiasi racionalistinė analizė, yra paradoksalios ir kad jos apibrėžiamos politinėje kovoje. Jos neegzistuoja iki arba šalia politikos. Kadangi jos neišvengiamai yra abstrakčios (tėra *mąstymo* kategorijos), jos gali būti įvairiai interpretuojamos. Tad pati analizė yra politikos kūrinys – strategiškai konstruojamas argumentas siekiant kurti dviprasmybes bei paradoksus ir paskui juos spręsti specifiniu būdu. (Žinoma, visa tai skamba labai abstrakčiai, tačiau kiekviename tolesniame skyriuje labai konkrečiai mėginsiu parodyti, jog analitinės viešosios politikos kategorijos yra nuolatinio politinio konstravimo dariniai.

Šalia šio racionalistinio projekto pamatinių prielaidų kritikos, kitas mano tikslas – mėginimas rasti tokį politinės analizės būdą, kuris leistų suprasti politikos paradoksus (pavyzdžių pateikiau). Mėginsiu pateikti koncepciją, kurioje tokie reiškiniai, o jie yra įprasti politikoje, nebūtų nurašomi kaip išimtys, kaip iracionalūs, nesuprantami dalykai arba niekinamai apibūdinami kaip „gryna politika". Deja, viešosios politikos analizėje dažnai remiamasi prielaida, kad realus politikos formavimas nukrypsta nuo tam tikrų hipotetinių deramo politikos formavimo standartų ir kad pati politika yra kažkuo fundamentaliai ydinga. Kurdama alternatyvų politikos ana-

lizės būdą vadovaujuosi prielaida, kad politika yra produktyvus ir vertingas visuomeninio gyvenimo aspektas.

Racionalistinis viešosios politikos projektas remiasi trimis pamatiniais elementais: protavimo, visuomenės ir viešosios politikos formavimo modeliu. *Protavimo modelis* grindžiamas racionalaus sprendimų priėmimo idėja. Pagal šį modelį sprendimai yra arba turi būti priimami nuosekliais, aiškiai apibrėžtais žingsniais:

1. Nustatyk tikslus.
2. Identifikuok alternatyvius veiksmus šiems tikslams pasiekti.
3. Numatyk galimus kiekvienos veiksmų alternatyvos padarinius.
4. Įvertink galimus kiekvienos veiksmų alternatyvos padarinius.
5. Pasirink alternatyvą, kuri maksimizuotų tikslų pasiekimo tikimybę.

Šis racionalaus elgesio modelis yra toks populiarus, kad juo operuojama net kryžiažodžių žurnaluose ir savišvietos knygose. Tačiau nepaisant intuityvaus jo įtaigumo, racionalaus sprendimų priėmimo modelis visiškai nepaaiškina Bobo Dole'o mąstymo ir elgesio tada, kai buvo balsuojama dėl biudžetinės pataisos. Ar jis pasiekė savo tikslą? Ar jis laimėjo, ar veikiau pralaimėjo? Dar daugiau, šis modelis negalėtų pasitarnauti formuluojant patarimą Dole'ui, nes jeigu priimame jo argumentaciją, jog respublikonai laimi bet kuriuo atveju, tai neturi reikšmės, kaip pasiskirstys balsai, todėl jam tereikia ramiai sėdėti ir stebėti vyksmą. Žinoma, skelbdamas, kad pralaimėjimas bus laimėjimas, Dole'as ne tik argumentavo – jis taip pat mėgino paveikti tai, kaip turėtų būti suvokiamas balsavimo rezultatas ir kaip jis atsilieptų tolesniems politiniams respublikonų mūšiams su demokratais. Faktiškai arogantiškos ir pergalingos respublikonų kalbos po pralaimėto balsavimo rodo, jog politikai turi didžiulę įvykių interpretacijos manipuliavimo galią. Nuovokus politikos analitikas ne tiek dėmesio turi skirti objektyviam veiksmų padarinių vertinimui, kiek tam, kaip jie bus interpretuojami. Jeigu politikai gali pasiekti savo tikslus vaizduodamiesi, jog jie jau yra juos pasiekę, tai jiems veikiau verta mokytis portretinės tapybos meno, o ne naudos/sąnaudų analizės.

Politinio proto modelis turi gebėti paaiškinti asmens tikslų pasikeitimo galimybę, dviejų nesuderinamų tikslų siekį vienu metu, laimėjimą, kuris atrodo kaip pralaimėjimas, ir pralaimėjimą, kuris vaizduojamas kaip laimėjimas ir, įdomiausia, – galimybę pasiekti tikslą jo pasiekimo vaizdavimo priemonėmis. Šioje knygoje dėstomas politinio proto modelis labai skiriasi nuo įprastojo racionalaus sprendimų priėmimo modelio. Politinis mąstymas ir politinis protavimas yra mąstymas ir protavimas metaforomis bei analogijomis. Jo tikslas – laimėti geidžiamą situacijos interpretaciją. Pavyzdžiui, paradai gali būti interpretuojami kaip vieši pasilinksminimai arba kaip kolektyviniai demaršai, skelbiantys tam tikrą idėją. Kiekviena interpretacija skirtingai konstruoja politinį konfliktą ir jo sprendimo principus. Kūdikiai, „kuriami" pagal dirbtinės motinystės kontraktus, mums yra visiškai naujas reiškinys. Tai nėra nei profesinės paslaugos teikimo, nei samdomo darbo atvejis – jis nepanašus į kontraktą dėl kiaulienos dešrelių, nepanašus į išsiskyrusių tėvų ginčą dėl vaiko globos teisės ir nepanašus į sutartį dėl įvaikinimo. Įstatymų leidėjai ir teismai mėgina dorotis su šia problema klausdami: „Jeigu dirbtinė motinystė nėra panaši į mums žinomus reiškinius, tai kuriuos iš jų ji labiausiai primena?"

Politinis protavimas yra metaforų ir kategorijų kūrimo menas. Tačiau tai nėra menas vardan meno; veikiau tai yra strateginis pasaulio vaizdavimas siekiant visuomenę įtikinti vienokios ar kitokios politinės linijos teisingumu. Ši politinio proto sąvoka bus rutuliojama ir iliustruojama visoje šioje knygoje, o paskutiniame skyriuje dar kartą tiesiogiai grįšiu prie šios idėjos.

Šiuolaikiniame racionalistiniame projekte pamatinis *visuomenės modelis* yra rinka. Visuomenė jame traktuojama kaip autonominių, racionalių individų – neturinčių bendruomeninio gyvenimo – suma. Jie sąveikauja vien komerciniais sumetimais, kad maksimizuotų asmeninę gerovę. Kiekvienas siekia savo asmeninių tikslų, kiekvienas vadovaujasi asmeninėmis preferencijomis, kiekvienas palygina alternatyvius savo tikslų realizavimo būdus ir pasirenka tą būdą, kuris jam teikia didžiausią pasitenkinimą. Kiekvienas maksimizuoja savo naudą racionalaus išskaičiavimo būdu. Tad rinkos modelis glaudžiai susijęs su racionalaus sprendimų priėmimo modeliu.

Rinkos modelis neapsiriboja tuo, ką paprastai laikome rinkomis, t.y. sistemomis, kur perkamos ir parduodamos prekės bei paslaugos. Balsavimas rinkimuose, įstatymų leidėjų elgsena, politinis lyderiavimas, socialinės rūpybos išmokų dydis ir net šeimos institucija – visa tai mėginama aiškinti asmeninės naudos maksimizavimo terminais. Rinkos modelis remiasi prielaida, kad individai vadovaujasi palyginti pastoviomis, nepriklausomomis preferencijomis gėrybių, paslaugų ar politinių programų atžvilgiu. Tačiau realiose visuomenėse, kur žmonės psichologiškai ir materialiai priklauso nuo kitų, kur juos sieja emociniai ryšiai, tradicijos, priklausomybė grupėms, jų preferencijas lemia ištikimybės ryšiai ir įvaizdžių įtaigumas. Žmonių preferencijos daugiausia priklauso nuo to, kas ir kokias alternatyvas jiems siūlo. Jie pritaria valstybinių išlaidų didinimui, jeigu tai pateikiama kaip rūpinimosi neturtėlių vaikais priemonė, tačiau tam priešinasi, jeigu tai pateikiama kaip dosnesnės socialinės rūpybos priemonė. Kartais, kaip „kūdikio M" atveju, jie nėra visiškai tikri dėl to, ką jie perka ar parduoda ir ar apskritai yra susiję su rinkos sandoriu.

Vietoje šio visuomenės kaip rinkos modelio konstruoju visuomenės kaip politinės bendruomenės modelį (I dalis). 1 skyriuje „Rinka ir polis" dėstau pamatinius žmogiškosios elgsenos ir visuomeninio gyvenimo elementus, kuriuos laikau aksiominiais, kontrastui palygindama juos su rinkos modelio aksiomomis. Pradedu nuo politinės bendruomenės, arba „polio", modelio, nes mano pačios intelektinė odisėja šioje teritorijoje prasidėjo nuo paprastos minties: tiek politika, tiek mąstymas apie politiką atsiranda politinėse bendruomenėse.

Ši mintis gali atrodyti banali, tačiau ji turi radikalių padarinių tyrimų sričiai, kurioje iki šiol vyravo visuomenės kaip rinkos samprata. Imkime tik vieną pavyzdį: rinkos modelyje visuomenės gerovė traktuojama kaip individų ekonominių padėčių suma. Visas žmonių elgesys aiškinamas kaip individų siekis maksimizuoti asmeninę naudą. Todėl rinkos modelis neleidžia mums paaiškinti to, kodėl žmonės kovoja dėl skirtingų visuomenės intereso arba bendruomenės prigimties vizijų, o tai yra išties svarbūs klausimai, ir nuo atsakymo į juos priklauso politiniai pasirinkimai.

Viešosios politikos formavimo modelis racionalistiniame projekte primena pramoninės gamybos modelį: tam tikra politika „pagaminama"

tarsi konvejerio linijoje – nuosekliai pereina gamybos etapus. Daugelis politikos analitikų kalba apie politikos „surinkimą iš elementų". Tam tikras klausimas įtraukiamas į viešąją darbotvarkę, paskui apibrėžiama problema. Ji pereina įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios šakas, kur yra siūlomi, svarstomi, analizuojami, legitimizuojami, atrenkami ir tikslinami alternatyvūs jos sprendimai. Sprendimą įgyvendina valdžios vykdomosios šakos tarnybos, kurias akylai stebi ir kontroliuoja įvairūs suinteresuoti agentai, kartais pasitelkę teisminės valdžios paramą. Galiausiai, jeigu politikos formavimo procesas yra vadybiškai gerai organizuotas, jis teikia priemonių įgyvendintiems sprendimams įvertinti ir galimai jų revizijai.

Taip suvokiamas politikos formavimo procesas atitinka racionalaus sprendimų priėmimo modelio kognityvinius žingsnius. Valdžia suvokiama kaip racionalus sprendimų priėmimo subjektas, nors galbūt ne pats efektyviausias. Šia samprata vadovaujasi politinio mokslo literatūra, kurioje stengiamasi aiškinti, kodėl ir kaip šiame gamybos procese gera politika paprastai nusirita nuo bėgių. Ši samprata, traktuojanti politikos formavimą kaip racionalų problemų sprendimą, negali paaiškinti, kodėl politiniai sprendimai kartais ieško problemų. Ji negali paaiškinti, kodėl kai kurie sprendimai, tokie kaip FDA vaistų vertinimo funkcijos privatizavimas, patys tampa problemomis. Ji tik gali pasakyti, kad tokiais atvejais procesas vyksta „atžagariai" arba „įklimpsta".

Gamybinis modelis nepagauna to, kas, mano nuomone, yra politikos esmė politinėse bendruomenėse – idėjų kovos. Idėjos yra tokia mainomoji ir poveikio priemonė, kuri savo galia pranoksta pinigus, balsus ir ginklus. Idėjinis bendrumas skatina žmones veiksmui – sulydo individų siekius į kolektyvinį veiksmą. Idėjos yra visų politinių konfliktų šaltinis. Savo ruožtu politikos formavimo procesas yra nuolatinė kova dėl klasifikacijos kategorijų, dėl kategorijų ribų, dėl to, kaip apibrėžiami idealai, nurodantys gaires žmonių elgesiui.

Nuo 2 iki 15 skyriaus analizuoju pamatines viešosios politikos ir politikos analizės idėjas traktuodama jas kaip konstruktus, kuriamus tam tikroje politinėje bendruomenėje. Kiekviena idėja yra argumentas arba argumentų rinkinys, ginantis tam tikrą požiūrį į pasaulį. Mėginu parodyti, jog egzistuoja skirtingos pripažintų sąvokų interpretacijos, paaiškinti, kaip šios interpretacijos kuriamos ir

kaip jomis manipuliuojama siekiant strateginių politinių tikslų. Atskleidus paslėptus argumentus, glūdinčius už kiekvienos sąvokos, pasidaro aiškesni ir galbūt todėl lengviau išsprendžiami paviršiniai konfliktai.

Skaitytojui gali kilti pagrįstas klausimas, kodėl pasirinkau būtent tą idėjų sąrašą, kuris pateikiamas knygos turinyje. Bendrąją knygos architektoniką nulėmė toji politinės problemos koncepcija, kuria remiasi racionalistinis projektas: turime tikslą, turime problemą, kuri išreiškia tikslo atotrūkį nuo realybės, ir mėginame rasti sprendimą, kuris panaikintų šį atotrūkį. Šios knygos II, III ir IV dalys atitinka tris sudedamąsias šios koncepcijos dalis: tikslus, problemas, sprendimus.

Kaip stengiausi parodyti visoje knygoje, daugumos politinių problemų karjera toli gražu nėra tokia paprasta, kaip ją vaizduoja ši trijų sudedamųjų dalių formulė. Pavyzdžiui, netiesa, kad pirmiausia žmonės išsikelia tam tikrą tikslą ir tada pastebi atotrūkį tarp tikslo ir *status quo*. Dažnai jie pirmiausia pamato problemą, ir tai juos paskatina ieškoti sprendimo bei tikslo formuluočių. Arba pirmiausia jie suvokia sprendimą ir tada ieško problemų, kurioms reikia šio sprendimo (ir jų paslaugos). Vis dėlto naudojuosi šiuo modeliu todėl, kad jis išreiškia politikos analizės literatūroje vyraujančią problemų sprendimo logikos sampratą ir todėl, kad racionalaus sprendimų priėmimo modelį jis sugretina su politikos formavimo procesu.

Knygos II dalyje kalbu apie tikslus – ne apie konkrečios politinės programos tikslus, tokius kaip sveikatos draudimo tinklo plėtimas ar sveikatos apsaugos išlaidų mažinimas, bet apie amžinas bendruomeninio gyvenimo vertybes, nesutarimas dėl kurių lemia nesutarimus dėl konkrečios politikos sprendžiant teisingumo, efektyvumo, saugumo ir laisvės klausimus. Čia susiduriame su pagrindinių vertybių problemomis: kiekvienas jas pripažįsta, jeigu šios formuluojamos abstrakčiai, tačiau kai tik jas imama konkretizuoti pagal atskirų žmonių supratimą, užverda kova. Šios vertybės ne tik išreiškia tikslus, bet ir nusako standartus, kuriais naudojamės vertindami esamą situaciją ir siūlomus politinius sprendimus.

Viena iš racionalistinio projekto prielaidų yra tai, kad egzistuoja objektyvūs ir neutralūs politikos vertinimo standartai, kurie pa-

tys kyla ne iš politikos, bet iš tam tikros neangažuotos pozicijos, kuriai poveikio nedaro jokie įtartini politikos dalyvių interesai. Knygos II dalyje aiškinu, kad už bet kurios politinės problemos slypi nesutarimas dėl skirtingų, nors vienodai įtaigių to paties abstraktaus tikslo arba vertybės interpretacijų. Bendruomenei siūlomi bendri abstraktūs tikslai, kuriuos žmonės skirtingai interpretuoja. Galbūt neįmanoma kiekvieno įtikinti, jog tik viena interpretacija yra vienintelė teisinga, tačiau pirmutinis politikos analitiko uždavinys – mėginti atskleisti ir išaiškinti pamatinius vertybinius nesutarimus, kad žmonės aiškiai suvoktų savo nesutarimų ištakas ir imtųsi veiksmų, padedančių sutaikyti tuos nesutarimus.

Skyriuje apie tikslus galėjo būti pasirinktas kitas idėjų sąrašas, pavyzdžiui, teisingumas, privatumas, socialinė pareiga, demokratija. Tačiau politinei analizei atkakliau piršosi teisingumo, efektyvumo, saugumo ir laisvės idėjos jau vien todėl, kad politikos analizėje į jas dažniau apeliuojama kaip į kriterijus. Perskaitęs šią knygą skaitytojas nesunkiai suvoks ir kitų kriterijų paradoksalumą.

Knygos III dalyje kalbama apie problemas ir apie tai, kaip nustatome neatitikimą tarp socialinių tikslų ir esamos padėties. Politiniame diskurse esama daug problemų apibrėžimo būdų, ir kiekvienas iš šių būdų yra tarsi kalba, kuria žmonės siūlo ir gina konfliktuojančias interpretacijas. „Simboliai" ir „Skaičiai" teikia nuorodą (atitinkamai) į žodines ir skaitmenines kalbas, ir abiejuose skyriuose analizuojame šiose kalbose naudojamas simbolinio vaizdavimo priemones. Problemas analizuojame ir apibrėždami jas priežasčių („Priežastys"), skirtingų sprendimų šalininkų („Interesai") ir pasirinkimo pobūdžio („Sprendimai") terminais. Čia buvo galima pasirinkti ir kitokių kategorijų. Pavyzdžiui, buvo galima analizuoti, kaip formuluojamos skirtingų disciplinų – ekonomikos, teisės, politikos mokslo arba etikos problemos. Nėjau šiuo keliu, nes jame tik pasikartotų nusibodusios akademinės perskyros; mano pasirinktos kategorijos, kaip man atrodo, tiksliau atspindi politinio gyvenimo diskursą.

Knygos IV dalyje kalbama apie sprendimus arba, tiksliau, apie laikinus konfliktų nuraminimus. Ten pradedama nuo prielaidos, jog bet kokia politinė programa išreiškia tikslingą pastangą pakeisti žmonių elgesį, tad kiekviename šios dalies skyriuje mėginame išsi-

aiškinti, kaip tokius pokyčius siekiama realizuoti – teikiant paskatas ir nustatant bausmes („Paskatos"), primetant taisykles („Taisyklės"), informuojant ir įtikinėjant („Faktai"), apibrėžiant teises ir pareigas („Teisės"), pertvarkant valdžios struktūrą („Galios").

Šią dalį vienijanti tema yra tai, kad politikos instrumentai nėra tik instrumentai, kurių kiekvienas turi apibrėžtą funkciją. Standartiniame politikos formavimo modelyje pirmiausia priimami politiniai sprendimai, o vėliau jie įgyvendinami, nors reikalai paprastai pašlyja šiame įgyvendinimo etape. Analitiko užduotis čia – išsiaiškinti, kuriuo įrankiu būtų teisingiausia arba geriausia naudotis ir paskui taisyti klaidas, jeigu įvykiai klostosi ne pagal planą. Aš, priešingai, argumentuoju, jog bet kuris politinis instrumentas yra politinė arena su jos specifinėmis taisyklėmis, pagal kurias vyksta politinė kova. Kiekvienas socialinės reglamentacijos būdas nubrėžia liniją tarp to, kas žmonėms leistina daryti ir ko neleistina, kaip jiems leistina ir kaip neleistina elgtis su kitais. Tačiau visi tokie apribojimai yra nuolat ginčijami todėl, kad nėra pakankamai griežtai apibrėžti ir palieka erdvės konfliktams kilti arba todėl, kad jie nevienodai paskirsto primetamą naštą ar duodamą naudą. Ribos tampa realios ir savo prasmę įgyja politinėse kovose. Analitiko uždavinys, šiuo požiūriu, gana gerai suprasti žaidimo taisykles, kad suprastų standartinius ėjimus ir suvoktų galimus veiksmingus atsakomuosius ėjimus.

Jeigu širdies gilumoje esate racionalistas, jums knietės žinoti, ar knygos skyriuose aptartos temos nuosekliai išsemia dalyko problematiką. Jokiu būdu. Mūsų mąstymo kategorijos ir argumentacijos būdai yra taip susipynę, kad juos nelengva atskirti. Argumentuosiu, jog tai yra viena iš priežasčių, kodėl visada egzistavo ir visada egzistuos politika. Be to, primenu, jog mėginu parodyti, kad visos esminės politinės sąvokos yra paradoksalios. Jos turi priešingų prasmių, kurios formalioje logikoje būtų tarpusavyje nesuderinamos, tačiau tokios nėra politinėje logikoje. Vis dėlto tikiuosi, kad mano kategorijos bent jau teikia naudingą nagrinėjamos intelektinės teritorijos padalijimą ir, geriausiu atveju, leidžia naujai pažvelgti į visą dalyką.

Į klausimą, ar mano kategorijos išsamios, galiu atsakyti tik iš esmės politiniu pasiteisinimu: kažkur turėjau nubrėžti brūkšnį.

I

DALIS

POLITIKA

1

RINKA IR POLIS

Politikos teorija turi pradėti nuo politinės visuomenės modelio, t.y. nuo paprasčiausios visuomenės, kurioje išlieka esminiai politikos elementai. *Polis*, reškiantis graikų miestą-valstybę, yra tinkamas politinės visuomenės įvardijimas, nes jis nusako gana mažą žmonių asociaciją tam, kad jos organizacijos formos būtų labai paprastos, ir pakankamai didelė tam, kad joje būtų politikos elementų. Ieškant politikos elementų dėl kontrasto bus pravartu pasinaudoti rinkos modeliu, juo labiau kad jis vyrauja šiuolaikinėse politikos diskusijose. Kontrastas tarp politinės ir rinkos visuomenės leis parodyti, kodėl naudojantis rinkos modeliu rimtai iškreipiama politinio gyvenimo prigimtis.

Rinką galima apibrėžti kaip socialinę sistemą, kurioje individai savo gerovės siekia vykdydami mainus, jeigu tokie mainai yra abipusiai naudingi. Rinkos aptartį ekonomistai paprastai pradeda nuo įsivaizduojamos Robinzono Kruzo visuomenės, kur pora žmonių vešlioje tropikų saloje keičiasi kokoso riešutais ir medžioklės laimikiais. Jie mainikauja tarpusavyje, jeigu tai jiems naudinga, tačiau kiekvienas turi galimybę viskuo apsirūpinti pats, todėl mainai nėra absoliuti būtinybė nė vienam iš jų. (Ekonomistai paprastai užmiršta paminėti, kad „tikrasis" Kruzas sugebėjo iš savo sudužusio laivo išgelbėti ištisą pramoninės civilizacijos mikrokosmą: nuo muškietų ir parako iki virvių ir vinių.) Rinkos dalyviai konkuruoja tarpusavyje dėl trūkstamų išteklių; kiekvienas mėgina įgyti daiktų mažiausiais galimais kaštais ir perdirbti žaliavas į vertingesnius daiktus, kuriuos mėgina parduoti už kuo didesnę kainą.

Rinkos modelyje individai tenkina tik savo asmeninius interesus. „Asmeniniai interesai" čia reiškia jų pačių gerovę, kad ir kaip

jie ją apsibrėžtų. Tai nereiškia, kad jie veikia „savanaudiškai": jie gali būti suinteresuoti, pavyzdžiui, ir savo šeimos bei draugų gerove. Konkurencinis siekis maksimizuoti savo gerovę žmones skatina būti išradingais, kūrybingais, racionaliais ir produktyviais, o tai galiausiai didina visuomenės kaip visumos gerovę. Apibūdinę esminius rinkos modelio bruožus galime pradėti konstruoti alternatyvų polio modelį, kontrasto dėlei gretindami jį su rinkos modeliu.

Bendruomenė

Modelis, siekiantis pagauti politinio gyvenimo esmę, turi būti kur kas sudėtingesnis už Robinzono Kruzo visuomenę, kad ir kokie būtų jos ekonomikos bruožai. Kadangi politika gali atsirasti tik bendruomenėse, ji turi būti polio atskaitos taškas. Viešoji politika yra tai, ką bendruomenė mėgina pasiekti kaip bendruomenė. Tai yra tiesa, nors bendruomenėje beveik visada nesutariama dėl siektinų tikslų ar net dėl narystės kriterijų, nors bendruomeninis tikslas galiausiai turi būti siekiamas individų veiksmais. Kitaip nei rinkos modelyje, kur pradedama nuo individų ir nepostuluojami jokie tikslai, jokios preferencijos ar intencijos, išskyrus tas, kuriomis vadovaujasi atskiri individai, polio modelis turi postuluoti kolektyvinę valią ir kolektyvinę pastangą.

Daugybė politinės filosofijos traktatų mėgino apibrėžti ir paaiškinti šį kolektyvinės valios reiškinį. Tačiau net negalėdami jo apibrėžti intuityviai žinome, jog visuomenės elgiasi taip, tarsi jos ją turėtų. Beveik neįmanoma kalbėti apie visuomenes nevartojant kolektyvinės valios sąvokų („Demokratai nori ..."; „fermeriai siekia", „vyriausybė mėgina ..."). Kiekvienas vaikas žino, ką reiškia jaustis grupės nariu arba pasiekti bendrą sutarimą. Galima ginčytis dėl to, ar sutarimas reiškia vienbalsiškumą, ar tik daugumos sprendimą ir ar tariamas sutarimas neslepia gilumininių konfliktų. Tačiau mums yra pažįstamas sutarimo ir kolektyvinės valios jausmas, žinome, kada tokia valia egzistuoja ir kada jos nėra, panašiai, kaip žinome (nors kartais klystame), kada esame ir kada nesame alkani.

Bendruomenė implikuoja narystę ir vienokį ar kitokį apibrėžimą, nusakantį, kas yra ir kas nėra bendruomenės narys. Tam tik-

ra prasme narystė yra pirminė politikos problema, nes narystės apibrėžimai ir taisyklės nustato tai, kam bus leidžiama dalyvauti bendruomenės veiksmuose ir kas bus valdomas bendruomenės taisyklių bei jos valdžios. Nacionalinės valstybės turi pilietybės taisykles. Privatūs klubai turi kvalifikacinius kriterijus bei procedūras, nustatančias, kaip žmonės gali tapti jų nariais. Bažnyčios turi formalius ritualus, kuriuos atlikdami žmonės gali tapti jų nariais. Kaimynijos gali neturėti formalių taisyklių, ribojančių jų narystę, tačiau yra neformalūs papročiai: apribojimai įsigyjant žemės nuosavybę, bankų keliamos sąlygos paskoloms už užstatą ar net paprasčiausias priešiškumas atvykėliams. Tai gali veikti, pavyzdžiui, kaip rasinės segregacijos įrankis net jeigu formalios taisyklės jos netoleruoja.

Aistringiausios politinės kovos vyksta būtent dėl narystės. Vien fizinis asmens egzistavimas tam tikroje vietoje ne visada garantuoja narystę politinėje bendruomenėje. Kalifornijos įstatyminis aktas 187, draudžiantis nelegaliems imigrantams naudotis viešojo švietimo, *Madicaid* ir kitokiomis socialinėmis paslaugomis, tėra vienas iš daugybės vietos gyventojų antiimigracinės nuostatos apraiškų. Gyvenimo tam tikroje vietoje ir pilietybės skirtumas tėra pirmoji konfliktų dėl narystės apraiška. Jungtinėse Valstijose turėjome ilgą tradiciją, teikusią skirtingus pilietiškumo rangus žmonėms, formaliai esantiems piliečiais, pavyzdžiui, moterims ir juodaodžiams nebuvo leidžiama balsuoti, turėti nuosavybės, būti prisiekusiųjų komisijų nariais; kinų kilmės amerikiečiams buvo taikomi ypatingi apribojimai, tokie kaip reikalavimas įrodyti savo pilietybės teisę arba būti deportuotam.[1]

Polio modelyje taip pat turime skirti politinę ir kultūrinę bendruomenę. Politinę bendruomenę sudaro grupė žmonių, kurie pripažįsta tas pačias politines taisykles, tam tikrą valdymo struktūrą ir turi tą patį statusą kaip piliečiai. Kultūrinę bendruomenę sudaro grupė žmonių, vienijamų tam tikros kultūros, kurie savo tapatybės

[1] Skirtingo pilietiškumo statuso sąvoką aptaria ir dokumentiškai patvirtina Rogers Smith, "Beyond Tocqueville, Myrdal and Hartz: The Multiple Traditions in America", *American Political Science Review* 87, no. 3 (Sept. 1995): 549–566. Puikią narystės aptartį pateikia Michaelas Walzteris knygos *Spheres of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983) 2 skyriuje.

suvokimo semiasi iš bendros kalbos, istorijos ir tradicijos.[2] Daugelyje šalių, įskaitant Jungtines Valstijas, politinė bendruomenė aprėpia skirtingas kultūrines bendruomenes ir todėl politikai iškyla rimta dilema: kaip skirtingas kultūrines bendruomenes integruoti į vieningą politinę bendruomenę nesunaikinant ir neaukojant jų tapatybės. Tokios problemos kaip dvikalbystė švietimo sistemoje arba rasių integracija paprasčiausiai negali būti suprastos, jeigu jas mėgintume suvokti individo naudos maksimizacijos terminais. Argumentai, keliami siekiant apginti dvikalbį švietimą arba siekiant uždrausti juodaodžių arba Amerikos indėnų vaikų įvaikinimą kitai kultūrinei bendruomenei priklausančių žmonių, yra bendruomenę ginantys argumentai, ir jie yra nukreipti prieš individų interesus.

Narystė bendruomenėje apibrėžia politines ir socialines bei ekonomines teises. Tai, kas individų grupę padaro bendruomene, nėra tik formalus kriterijus, nusakantis, kas priklauso ir kas nepriklauso tai bendruomenei, bet tai ir jos narių tarpusavio parama. Kai imigrantų grupės vyko į JAV (ar kitur), jos paprastai burdavosi draugėn ir sudarydavo etnines kaimynijas. Vienas pirmųjų jų rūpesčių būdavo steigti tarpusavio paramos draugijas. Per šias draugijas jie aprūpindavo vienas kitą pinigais laidotuvių ar ligų atvejais ir kreditais naujam verslui pradėti.[3] Bendrų išteklių kaupimas ir perskirstymas žmonėms, patiriantiems sunkumų, yra draudimo esmė, ir šia naštos dalijimosi prasme draudimas yra tipiška bendruomenės institucija.

Rinkos modelyje draudimas tėra vienas iš finansinių produktų, kuriuos firmos parduoda pelno sumetimais ir kuriuos pirkėjai įsigyja, kad apsisaugotų nuo ekonominių netekčių įvairiais rizikos atvejais. Polyje tarpusavio parama yra savaiminis gėris, ir žmonės jį kuria kolektyviai, kad palaikytų pačią bendruomenę. Tarpusavio parama yra vienas iš saitų, vienijančių individus į bendruomenę. Ir platesne prasme dalijimasis, rūpinimasis kitais, gerų santykių palaikymas yra ne mažiau stiprus žmonių elgesio motyvacinis pagrindas nei konkurencija ir rūpinimasis asmeniniais interesais.

2 Šią perskyrą ir visą kultūrinio reliatyvizmo politinėse bendruomenėse klausimą puikiai nagrinėja Will Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture* (Oxford: Clarendon Press, 1989).

3 Žr. Lizabeth Cohen, *Making a New Deal: Industrial Workers in Chicago* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1991); Scott Cummings, ed., *Self-Help in Urban America: Patterns of Minority Business Enterprise*, Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1980).

Viešasis interesas

Polyje egzistuoja „Viešasis interesas". Jis gali reikšti keletą dalykų, pavyzdžiui, bendrus individų interesus, t. y. dalykus, kurių geidžia kiekvienas, pavyzdžiui, aukšto pragyvenimo lygio. Tai gali būti bendruomenės tikslai, kurių geidžia atskiri individai. Žmonės dažnai geidžia dalykų savo bendruomenei, o tai konfliktuoja su tuo, ko jie geidžia sau patiems. Jie geidžia gerų mokyklų ir gryno oro, tačiau jie taip pat nori, kad mokesčiai būtų mažesni ir nori turėti teisę deginti šiukšles savo kieme. Šiuo požiūriu piliečiai turi dvi puses – privačią, gana savanaudišką pusę, ir labiau visuomeniškai orientuotą pusę. Tad viešąjį interesą galima suprasti kaip tuos dalykus, kurių geidžia visuomeniškai orientuota piliečių pusė.

Viešasis interesas gali reikšti ir tuos tikslus, dėl kurių vieningai sutariama. Pavyzdžiu gali būti programos, kurioms pritaria dauguma piliečių. Šioje interpretacijoje viešasis interesas nebūtinai bus pastovus dalykas. Jis gali išreikšti tai, ko žmonės geidžia tam tikru laiko momentu, ir todėl ilgainiui gali keistis. Ir, žinoma, ši viešojo intereso samprata kelia klausimą, kas laikytina sutarimu ir kaip nustatoma, jog sutarimas tikrai egzistuoja.

Galiausiai viešasis interesas gali reikšti dalykus, gerus bendruomenei kaip bendruomenei. Net minimaliai organizuotai bendruomenei svarbu išlaikyti tam tikrą tvarką arba tam tikras žaidimo taisykles. Visoms bendruomenėms svarbu turėti tam tikrą valdymo mechanizmą ir nesutarimų sprendimo procedūras. Bendruomenės nariai beveik visada yra suinteresuoti ją išlaikyti ir ginti nuo svetimų. Šis bendruomenės išlikimo klausimas yra pamatinis ginčijantis dėl branduolinių ginklų. Vieni argumentuoja, kad branduoliniai ginklai būtini visuomenės išlikimui, nes tik jie gali garantuoti tinkamą šalies gynybą. Kiti argumentuoja, kad branduoliniai ginklai kelia grėsmę išlikimui, nes juos panaudojus, būtų sunaikinta visuomenė ir galbūt net visa žmonija. Ir vieni, ir kiti pripažįsta bendruomenės išlikimo svarbą.

Nors praktiškai niekada nebūna visiško sutarimo dėl viešojo intereso, jį turime laikyti esmine polio charakteristika, ir visa politika yra ne kas kita, kaip kova dėl skirtingai suvokiamo viešojo intereso. Galime palikti jį neapibrėžtą, nes polyje žmonės negaili pastangų, kad patys jį apibrėžtų. Viešojo intereso sąvoka siejasi su polio sąvoka taip, kaip asmeninis interesas siejasi su rinka. Abi sąvokos

yra abstrakcijos, kurių specifinio turinio mums nebūtina žinoti, kad suprastume ir numatytume žmonių elgesį. Paprasčiausiai tariame, kad žmonės elgiasi taip, tarsi jie siektų viešojo intereso arba maksimizuotų asmeninį interesą.

Tuo neneigiama, kad politikoje veikia žmonės, siekiantys savo interesų. Tačiau pasaulyje nėra tokios visuomenės, kurioje būtų leidžiama jų siekti įžūliai ir beatodairiškai. Ir jeigu norime suprasti tik tai, kaip žmonės siekia savo interesų, turime suprasti, kaip viešojo intereso sampratos formuoja ir saisto žmonių strategijas siekiant asmeninių tikslų.

Tokia pat klaida būtų manyti, jog rinka nepalieka vietos viešajam interesui, kaip ir manyti, jog polis nepalieka vietos asmeniniam interesui. Tačiau viešasis interesas rinkoje labai skiriasi nuo viešojo intereso polyje. Teoriškai viešasis interesas arba bendra gerovė rinkos visuomenėje yra visų individų, siekiančių asmeninių tikslų, grynasis rezultatas. Pagal ekonomikos teoriją, esant gerai funkcionuojančiai rinkai ir teisingam pradiniam išteklių paskirstymui visa, kas įvyksta, pagal apibrėžimą yra geriausias rezultatas visuomenei kaip visumai. Žodžiu, rinkoje viešojo intereso sąvoka užpildoma specifiniu turiniu tarsi netyčia, kaip šalutinis kitokios veiklos padarinys. Polyje, priešingai, žmonės ją sąmoningai užpildo specifiniu turiniu, padėdami tam mąstymo, numatymo ir planavimo pastangų.

Bendrų valdų problemos

Kadangi žmonės dažnai vadovaujasi viešojo intereso samprata, kuri skiriasi nuo jų asmeninio intereso sampratos, polį apibūdina specifinė problema – kaip suderinti viešąjį interesą su asmeniniu arba, kitaip sakant, kaip turėti ir privačios, ir kolektyvinės naudos. Situacijos, kur asmeninis ir viešasis interesas veikia vienas prieš kitą, kelia vadinamųjų bendrų valdų problemų, ir polyje tokių problemų iškyla labai dažnai. Yra du bendrų valdų problemų tipai. Pirmasis atvejis. Privačiai naudingi veiksmai implikuoja socialinius kaštus, pavyzdžiui, pramoninių teršalų pylimas į ežerą yra pigus atsikratymo jais būdas gamyklos savininkui, tačiau jis sugadina vandenį visiems kitiems. Antrasis atvejis. Kad gautume socialinės naudos, tenka pakelti privačius kaštus, pavyzdžiui, mokyklų sistemos išlai-

kymas reikalauja individualių mokesčių mokėtojų pinigų. Tačiau pastebėkime, jog bet kuri situacija gali būti aprašyta abiem būdais: švarūs ežerai duoda socialinės naudos, kuri uždeda privačius taršos valymo įrenginių įsigijimo kaštus, o prasta mokyklų sistema yra išlaidaus privataus vartojimo socialiniai kaštai. Situacijos apibūdinimas kaip „socialinė nauda ir privatūs kaštai" arba kaip „socialiniai kaštai ir privati nauda" priklauso nuo požiūrio taško. Bendrų valdų problemos dar vadinamos kolektyvinio veiksmo problemomis, nes sunku žmones motyvuoti prisiimti privačius kaštus arba atsisakyti privačios naudos bendram labui.

Rinkos teorijoje bendrųjų valdų problemos laikomos veikiau išimtimi, o ne taisykle. Dauguma veiksmų rinkos modelyje neturi socialinių padarinių. Polyje priešingai, bendrų valdų problema yra visuotinė. Čia jos ne tik dažnai iškyla, bet, svarbiausia, pačios politikos problemos yra bendrų valdų problemos. Polyje retai pasitaiko, kad veiksmo nauda ir kaštai būtų visiškai atskirti nuo kitų ir darytų poveikį tik vienam ar dviem individams. Veiksmai turi ne tik tiesioginių padarinių, bet ir šalutinių, nenumatytų, antrosios ir trečiosios eilės, ilgalaikių ir ratilais sklindančių padarinių. Politikos kalboje gausu metaforų, nusakančių plačius socialinius individualių veiksmų padarinius. Pagrindinė politikos dilema polyje yra tai, kaip žmones paskatinti, darant individualius pasirinkimus, atsižvelgti į šiuos platesnius padarinius, ypač šiais laikais, kai vyraujanti kultūra aukština privatų vartojimą ir asmeninę naudą.

Įtaka

Laimei, atotrūkį tarp asmeninio ir viešojo intereso polyje padeda sumažinti kai kurie galingi veiksniai: įtaka, ištikimybė ir bendradarbiavimas. Įtaka atlieka esminį vaidmenį bendruomenėse, net dviejų asmenų bendruomenėse. Žmonės nėra nepriklausomi, visiškai autonomiški atomai su spontaniškai atsirandančiais norais. Mūsų idėjas apie tai, ko norime, ir mūsų pasirinkimus formuoja lavinimas, įtikinėjimas ir bendras socializacijos procesas. (3 skyriuje nagrinėsime smulkiau, kaip žmonių norus arba, kalbant ekonomistų terminais, „preferencijas" formuoja įvairios išorinės įtakos.) Antai keliose studijose apie miestų jaunimą buvo parodyta, kaip noras puikuotis auk-

so grandinėmis, brangiais sportiniais bateliais, važinėti ištaigingu automobiliu tėra vyraujančios vartotojiškos kultūros, kur tokiems daiktams teikiama ypatinga reikšmė, atspindys. Ir vis dėlto, kai kurių žmonių požiūriu, nelabai pasiturintis jaunimas turėtų stengtis atsispirti šiam mados spaudimui, nes jie neturi pakankamai (teisėtai užsidirbtų) pinigų, kad galėtų sau leisti tokius dalykus.

Mūsų veiksmams, kaip ir idėjoms, turi įtakos kiti žmonės – savo padarytais arba numatomais pasirinkimais, pageidavimais, ką turėtume daryti, ir lūkesčiais mūsų atžvilgiu. Dauguma mūsų pasirinkimų yra vienaip ar kitaip nulemti. Darbininkas prisijungs prie streikuojančiųjų tik tada, jei manys, jog prie jo prisijungs pakankamai kitų darbininkų. Pilietis pareikš skundą pašto tarnybai tik tuo atveju, jei manys, kad pašto tarnyba į tą skundą reaguos.

Įtaka reiškiasi ne vien tuo, kad individą tiesiogiai pakeri kitas, bet ir tokiais būdais, kurie sukuria įdomių kolektyvinio elgesio reiškinių. „Pajudėjusio vežimo efektas" rinkimuose pasireiškia tada, kai kandidato pradinis populiarumas skatina žmones jį remti, nes jie tikisi atsidurti viename vežime su nugalėtoju. Panika kyla tada, kai, baimindamiesi ekonominės griūties, žmonės apgula bankus norėdami išsiimti grynus pinigus ir taip patys sukelia griūtį. Minios paprastai elgiasi labai kryptingai, tarsi būtų koordinuojamos lyderio, nors faktiškai jokio lyderio nėra. Tokios mados, kaip beisbolo kepuraitės dėvėjimas snapeliu atgal, yra keistuoliško kolektyvinio veiksmo pavyzdžiai; rimtesni yra riaušių kalėjimuose ir „baltųjų bėgimo" iš miestų pavyzdžiai. Tokie reiškiniai galimi tik todėl, kad žmonių pasirinkimai yra išoriškai nulemti. Noras imtis tam tikro veiksmo jiems kyla tik tada, kai jo imasi dauguma kitų (pavyzdžiui, streikuoja) arba jeigu jie gali atlikti jį anksčiau už kitus (pavyzdžiui, atsiimti pinigus banke).

Įtaka kartais virsta prievarta, taigi jų skiriamoji linija yra ne itin griežta. Vienas svarbus skirtumas tarp Amerikos konservatorių ir liberalų yra tai, kur jie nubrėžia šią liniją. Liberalai yra linkę prievartą įžvelgti ekonominiame nepritekliuje; kraštutiniai kairieji ją įžvelgia bet kuriame poreikyje, net tame, kurį sukelia noras „neatsilikti nuo kaimyno". Konservatoriai prievartą suvokia siauriau, tik kaip fizinį smurtą arba grasinimą panaudoti smurtą; kraštutiniai dešinieji įžvelgia prievartą bet kurioje valdžios nustatytoje taisyklėje ar reglamentacijoje, nes visi valdžios aktai esą paremti jos uzurpuotu jėgos panaudojimo monopoliu. Nėra jokio metodo, kuris padėtų teisingai nu-

brėžti šią liniją, nes „prievarta" yra tam tikra elgesio idėja, etiketė ir interpretacija, o ne elgesys pats savaime. Nepaisant jos neapibrėžtumo skiriamoji įtakos/prievartos linija atliks svarbų vaidmenį analizuojant daugelį šioje knygoje nagrinėjamų dilemų. Dabar pakanka pabrėžti, jog įtaka – įvairiausiais jos pavidalais ir stiprumo laipsniais – yra vienas iš svarbiausių politikos elementų.

Bendradarbiavimas

Polyje bendradarbiavimas yra toks pat svarbus kaip ir konkurencija. Tai lemia dvi aplinkybės. Pirma, siekiant nurungti oponentus politikoje, ieškoma sąjungininkų ir stengiamasi su jais bendradarbiauti. Visada, kai susikerta dvi nuomonės dėl problemos sprendimo arba kai ginčo dalyvių skaičius didesnis už dvejetą, mėginama kurti aljansus. Vaikai paprastai išmoksta šią tiesą žaisdami trijų dalyvių žaidimus. Kiekvienas konfliktas suvienija kai kuriuos žmones ir juos atskiria nuo kitų, ir politika ne mažiau sąsajų turi su tuo, kaip kuriami ir išlaikomi aljansai, nei su tuo, kaip žmonės pasiskirsto į priešiškas grupes.[4] Būtent todėl dviejų asmenų sąveikos modeliai, kuriais taip mėgsta operuoti ekonomistai, nieko neduoda analizuojant politiką: jie nenumato strateginių koalicijų ir kintančių aljansų formavimosi galimybės, jie nepaaiškina ir jungtinių veiksmų, lyderiavimo ar pastangų koordinavimo reiškinių. Pavyzdžiui, viename iš populiariausių politikos analizės vadovėlių skyrius „Viešasis pasirinkimas", kuriame nagrinėjami visuomenės prigimties, socialinės gerovės įvertinimo bei socialinių sprendimų klausimai, viskas sukasi apie dviasmenio žaidimo modelį pavadinimu „Bilo ir Džono miestas".[5]

Kita aplinkybė, paaiškinanti, kodėl bendradarbiavimo idėja yra tokia svarbi politikos modeliui, yra tai, kad bendradarbiavimas yra esminis politinės galios šaltinis. Bendradarbiavimas paprastai yra veiksmingesnė kitų pajungimo savo valiai forma nei prievarta. Autoritetas, besiremiantis vien prievarta, negali siekti labai plačiai. Net ka-

[4] Puikią šio politikos aspekto analizę pateikia E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Hinsdale, Ill.: Dryden Press, 1970), ypač 4 skyriuje.

[5] Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer of Policy Analysis* (New York: Norton, 1978), ch. 9.

lėjimų sargams, disponuojantiems visais prievartos ištekliais, reikia kalinių bendradarbiavimo, kad išlaikytų tvarką kalėjime. Nepaisant grotų, spynų ir ginkluotų sargų, kaliniai savo skaičiumi pranoksta sargus. Todėl sargai sudaro sandėrius su kaliniais – siūlo jiems įvairių privilegijų ir malonių mainais už bendradarbiavimą.[6] Vienas labiausiai slegiančių nacių koncentracijos stovyklų aspektų yra tai, kaip stovyklų viršininkai priversdavo kalinius su jais bendradarbiauti ir jiems padėti tas stovyklas valdyti. Grasinami mirtimi kaliniai sutikdavo taip žudyti ir kankinti žmones, kaip dažnai vengdavo net nacių kareiviai.[7] Pasakojimai apie šio pobūdžio kraštutinį terorą dar kartą parodo, kaip dažnai bendradarbiavimas gali susipinti su prievarta.

Idealioje vadovėlinėje rinkoje nėra nieko, išskyrus gryną konkurenciją, o tai reiškia, jog nei pirkėjai, nei pardavėjai nebendradarbiauja tarpusavyje. Pardavėjai konkuruoja tarpusavyje, kad įsigytų žaliavų mažiausiomis kainomis ir kuo pelningiau parduotų savo produktus. Jie konkuruoja su priekabiais pirkėjais, kurie siekia pirkti pigiausiai ir taip verčia pardavėjus mažinti prašomą kainą. Bendradarbiavimas, jeigu jis pasireiškia, yra nukrypimas nuo gerai funkcionuojančios rinkos, ir dauguma žodžių, kuriais jis apibūdinamas rinkos modelyje, yra pejoratyviniai – „suokalbis", „kartelinis susitarimas", „oligarchija". Polyje bendradarbiavimas yra norma. Jis yra neatsiejama politinės konkurencijos dalis ir būtinasis galios elementas. Jį aprašantys žodžiai yra akivaizdžiai pozityvesni – „koalicija", „aljansas", „sąjunga", „partija", „palaikymas".

Ištikimybė

Bendradarbiavimas turi sąsajų su ištikimybe. Jis implikuoja aljansus, o aljansai turi šiokio tokio tvarumo. Idealioje rinkoje pirkėjas keičia tiekėją pagal kainos ar kokybės pokyčius; jis nėra jam ištikimas. Pirkėjo ir pardavėjo santykiuose nėra jokių „klijų". Politikoje santykiai nėra tokie takūs. Čia sutinkame dovanų, malonių, paramos ir, svarbiausia, įsipareigojimų ateičiai. Politiniai aljansai žmones susaisto

6 Gresham Sykes, *Society of Captives* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1958), ch. 5.

7 Jean-Francois Steiner, *Treblinka* (New York: Simon and Schuster, 1967), ypač p. 55–75.

laiku. Parafrazuojant E. E. Schattenschneiderį, politika labiau primena sutuoktinio pasirinkimą nei pirkimą pigių prekių parduotuvėje.[8]

Skirtingi požiūriai į ištikimybę rinkoje ir polyje atsispindi ir kalboje. Rinkoje žmonės yra „pirkėjai" ir „pardavėjai". Politikoje jie yra „priešai" ir „draugai". Draugystei būdinga tai, kad nepaliekame savo draugų net tada, kai jie mus įžeidžia arba padaro dalykų, kurie mums nepatinka. Draugus vertiname veikiau už tai, kuo su jais dalijomės praeityje, o ne už tai, ko iš jų tikimės dabartyje ar ateityje. Draugystė implikuoja atlaidumą, kitaip nei grynai komerciniai santykiai. „Grynai" komerciniai santykiai yra būtent tokie, kurių nesaisto ištikimybė ar sentimentai. Polyje istorija labai svarbu, o rinkoje ji nieko nereiškia.

Tai nereiškia, kad politiniai aljansai yra visiškai stabilūs ar kad žmonės niekada neišsižada draugų ar nesusidraugauja su buvusiais priešais. Tačiau tai reiškia, kad polyje galioja ištikimybės prezumpcija. Tikima, kad žmonės paprastai yra ištikimi savo draugams ir sąjungininkams ir kad tik ypatingas įvykis – labai grėsmingas arba labai viliojantis – gali juos paskatinti nutraukti tokią ištikimybę. Be to, ardyti senus aljansus rizikinga, ir žmonės retai tam ryžtasi.

Grupės

Įtaka, bendradarbiavimas ir ištikimybė yra galingos jėgos, ir dėl to grupės bei organizacijos, o ne individai, yra sudedamieji polio elementai.[9] Grupių reikšmė yra trejopa. Pirma, žmonės priklauso institucijoms bei organizacijoms net tada, kai jie nėra formalūs jų nariai. Jie organizacijose dalyvauja kaip piliečiai, samdomi darbuotojai, klientai,

[8] Schattenschneider, *op. cit.* p. 66.

[9] Laikyti grupes sudedamaisiais polio elementais nereiškia pripažinti pliuralistinę politikos teoriją. Pliuralistinė teorija remiasi įsitikinimu, kad visi svarbiausi interesai buriasi į grupes ir todėl juos geriausiai atstovauja spaudimo grupių kovos ir kompromisų politika. Ji taip pat vadovaujasi įsitikinimu, jog jokia atskira grupė negali nuolat vyrauti politikoje. Pabrėžiu grupių svarbą ne todėl, kad noriu parodyti, jog politinė sistema yra reprezentatyvi ar subalansuota, o todėl, kad politika neišvengiamai yra tam tikra aljansų sistema. Jeigu į žmones žvelgsime tik kaip į individus, negalėsime suvokti tų jų motyvų ir veiksmų aspektų, kurie yra esminiai politikoje; dar daugiau, nesuvoksime tų politikos aspektų, kurie negali būti suvokti paprasčiausiai sumuojant individų veiksmus.

studentai, mokesčių mokėtojai, rinkėjai ir potencialūs šauktiniai, jeigu ne kaip vadybininkai ar lyderiai. Jų įsitikinimus formuoja organizacijos, interesus esmingai liečia organizacijų elgesys ir jie priklauso nuo organizacijų, atstovaujančių jų interesams.

Antra, politikoje esame susiję ne tik su viešųjų problemų sprendimais, bet ir su tuo, kaip formuojasi, skyla ar reformuojasi įvairios grupės, siekiančios viešųjų tikslų. Iškilus bent kiek svarbesnėms politinėms problemoms būtent grupės konfrontuoja viena su kita individus naudodamos tik kaip savo atstovus. Grupės vienijasi ir skyla dėl siūlomų politinių programų priklausomai nuo to, kaip suvokia tų programų realizavimo poveikį joms pačioms.

Trečia, grupės yra svarbios dėl to, kad polio sprendimai yra kolektyviniai. Jie yra eksplicitiškai kolektyviniai, kai priimami pagal tokias formalias procedūras kaip balsavimas, administracinis taisyklių nustatymas arba kolektyvinės derybos ar kai jie priimami tokių viešųjų institucijų kaip teismai, įstatymų leidybos institucijos, komitetai arba valstybinės tarnybos. Be šios formalios prasmės viešieji sprendimai yra implicitiškai kolektyviniai ta prasme, kad net tada, kai pareigūnai turi „vienvaldžią" sprendimo priėmimo galią, jie yra veikiami viešosios nuomonės. Politiniai sprendimai priimami ne abstrakčių žmonių, bet žmonių, atliekančių socialinius vaidmenis organizacijose, prieš auditorijas kitų žmonių, atliekančių socialinius vaidmenis kitose organizacijose, naudodami kolektyviai patvirtintas procedūras. Šie vaidmenys, socialinis kontekstas, procedūros bei auditorijos daro savo įtaką net labiausiai valingiems ir nepriklausomiems protams.

Informacija

Idealioje rinkoje informacija yra „tobula" ta prasme, kad ji yra tiksli, išsami, prieinama kiekvienam ir nieko nekainuojanti. Polyje, priešingai, informacija yra interpretacinė, neišsami ir strategiškai slepiama. Žinoma, būtų kvaila sakyti, kad nėra tokio dalyko kaip teisinga informacija. Be abejo, kai laikraščiai praneša, jog IBM akcijos vakar buvo parduodamos po 118 dolerių, arba kad senatorius Kennedy balsavo už ginklų kontrolės įstatymą, arba kad policijos pareigūnas žodį „juodukas" pavartojo keturiasdešimt vieną kartą garsajuostėje įrašytame interviu, mes esame visiškai tikri, kad tokia informacija yra tiksli ir kad prasminga kalbėti apie tokios informacijos teisingumą ar

klaidingumą. Tačiau politikoje svarbiausia yra tai, kaip žmonės į tokius pranešimus reaguoja. Žmonių veiksmus lemia tai, ką jie galvoja apie kompanijos finansinę padėtį, ar jie tiki, kad senatorius atstovauja jų interesams, ir ar jie mano, kad rasistinių epitetų vartojimas daro neigiamą poveikį teisingumo vykdymui juodaodžių piliečių atžvilgiu. Interpretacijos yra svarbesnės už faktus.

Daugelis dalykų, kuriuos „žinome", yra tai, kuo tikime. O ar tikime tam tikra informacija, priklauso nuo to, kas ją mums pateikia (šaltinis) ir kaip ji pateikiama (pateikimo priemonė, retorika, kontekstas). Vieni žmonės yra labiau linkę tikėti medicinine informacija, gauta iš gydytojo, o ne iš draugo, tačiau kiti linkę kliautis veikiau draugu, o ne gydytoju. Kai kuriems žmonėms spauda atrodo patikimesnė už televiziją ir atvirkščiai. Žodžiai, vaizdai ir informacijos žadinami vaizdiniai daro poveikį pačiai žiniai ir jos įtaigumui. Tiek pateikiamos informacijos laiko skirtumas nuo pasakojamų įvykių, tiek tam tikros idėjų aibės sugretinimas su kita gali pakeisti tai, kaip informacija bus suvokta.

Kadangi politikoje svarbiausia, kaip žmonės interpretuoja informaciją, politinė veikla dažniausiai yra mėginimas ją valdyti. Politiniai kandidatai ir jų kampanijų patarėjai liūdnai garsėja savo „kūrybiškai teikiama" informacija. Tačiau strateginis manipuliavimas informacija nėra tik politikų užsiėmimas. Mes visi taip elgėmės, elgiamės ir elgsimės. (Pagalvokite, ką paskutinį kartą sakėte savo profesoriui, kai vėlavote įteikti savo referatą; kaip aiškinote savo studentams, kodėl egzaminų pažymiai dar nesurašyti; ką sakėte draugiškam mokesčių inspekcijos pareigūnui apie savo pajamas; arba pačiam sau apie savo sąžiningumą.) Informacija polyje nuo informacijos rinkos modelyje skiriasi tuo, kad ji labai priklauso nuo interpretacijos ir tuo, kad ji pati yra strateginės manipuliacijos objektas. Klausimą, kaip politikoje strategiškai konstruojama informacija apie politikos tikslus, smulkiau nagrinėsime šios knygos III dalyje.

Polyje informacija niekada nėra išsami. Niekada negalime žinoti visų galimų tam tikro tikslo realizavimo priemonių ar visų galimų tam tikro veiksmo padarinių, juolab todėl, kad visi veiksmai turi šalutinių, nenumatomų ir tolimų padarinių. Negalime patikimai žinoti ir to, ką kiti žmonės darys reaguodami į mūsų veiksmus, nors dažnai imamės veiksmų kliaudamiesi įsitikinimu, kad kiti į juos reaguos specifiniu būdu. Savo veikloje žmonėms neišvengiamai tenka kliautis spėjimais, lūkesčiais, viltimis ir tikėjimu, o ne vien faktais.

Informacija niekada nėra laisvai ir vienodai prieinama visiems politikos dalyviams. Jos įgijimas kainuoja, bent jau sugaištą asmens laiką. Jeigu informacija sudėtinga, rafinuota arba techninė, jai suprasti reikia specialaus išsilavinimo, o tokį išsilavinimą turi ne kiekvienas. Šio pobūdžio argumentai dabar yra tapę standartine rinkos modelio kritika.

Tačiau polio modeliui dar svarbiau yra tai, kad svarbi informacija dažnai *sąmoningai* slepiama. Išradėjų idėjos, verslininkų verslo planai, valdžios sprendimas devalvuoti šalies valiutą, vietų skaičius, kurį *American Airlines* rezervuoja „ypatingiems" keleiviams, ar potencialus kandidatas kels rinkimuose savo kandidatūrą, kur miesto valdžia ketina statyti nutekamųjų vandenų valymo stotį – kiekvienas iš šių dalykų laikomas paslaptyje, nes tie, kurie disponuoja šia informacija, mano, jog žmonių elgesys pasikeis, jeigu informacija bus atskleista. Informacijos slėpimas ir atskleidimas yra politinės strategijos įrankiai, ir mes rimtai klystume dėl informacijos politikoje pobūdžio, jeigu ją traktuotume kaip neutralius, lengvai atskleidžiamus faktus.

Aistra

Rinkoje ekonominius išteklius valdo materijos dėsniai. Ištekliai yra riboti, ir panaudoti vienur, jie jau negali būti panaudoti kitur. Tai, kas sunaudojama gaminant patrankas, jau negali būti panaudota gaminant sviestą (vadovėlinis pavyzdys, sugalvotas asmens, kuris akivaizdžiai negamino nei patrankų, nei sviesto). Žmonės vienu metu gali daryti tik vieną dalyką (gaminti arba patrankas, arba sviestą) ir medžiaga vienu metu gali būti tik vienu daiktu (patranka arba sviesto luitu).

Polyje šalia materijos dėsnių veikia ir kitokių dėsnių, kuriuos galėtume pavadinti paradokso dėsniais, jeigu pats pavadinimas nebūtų paradoksalus. Vadinsiu juos aistros dėsniais, nes jie aprašo reiškinius, kurių elgsena primena veikiau emocijas nei fizinę materiją. Vienas iš šių dėsnių yra tai, kad aistra minta savimi. Panašiai kaip aistra, politiniai ištekliai, dažnai naudojami, didėja, o ne mažėja. Pavyzdžiui, įtakos kanalai ir politiniai ryšiai naudojami didėja ir plečiasi. Kuo daugiau žmonės dirba kartu padėdami vieni kitiems, tuo labiau jie darosi atsidavę vienas kitam ir savo nominaliam tikslui. Kuo

daugiau tam tikros veiklos, pavyzdžiui, kuo daugiau valstybinė reguliavimo agentūra konsultuojasi su pramonės lyderiais dėl savo siūlymų, arba mokyklos taryba derasi su mokytojais dėl jų atlyginimų – tuo vertingesni tampa asmeniniai ir organizaciniai ryšiai ir tuo stipresni tampa žmonių lūkesčiai, kad „viskas bus kaip visada buvo".

Politiniai įgūdžiai ir politinis autoritetas taip pat naudojami didėja, ir neatsitiktinai apie juos kalbėdami dažnai vartojame „pratybų" metaforą. Žinoma, nieko keista, kad įgūdžiai didėja pratybų dėka, tačiau verta pasiaiškinti, kodėl tas pat pasakytina apie autoritetą. Autoritetui svarbu precedentas. Kuo daugiau asmuo padaro tam tikro pobūdžio sprendimų, tuo lengviau jam judėti tuo pačiu taku iš dalies dėl to, kad kartotiniai sprendimai nereikalauja naujo apmąstymo, iš dalies dėl to, kad žmonės yra mažiau linkę priešintis įsakymams ar reikalavimams, kuriems jie jau paklusdavo anksčiau. Kaip dažnai teisiname savo nenoriai duodamą sutikimą sakydami sau: „Niekada neprotestavau anksčiau, kai buvau prašomas tai daryti, tad kaip galiu atsisakyti dabar?" Arba, o kita vertus: „Daugelį kartų anksčiau susitaikydavau su jų neklusnumu, tad kažin ar būtų teisinga juos nubausti šįkart." Žodžiu, kuo dažniau įsakymas buvo duodamas ir vykdomas, tuo stipresnė bus klusnumo prezumpcija.

Šis išteklių ekspansijos per pratybas, praktiką ir naudojimą reiškinys ignoruojamas rinkos modelyje. Buvęs Ekonomikos patarėjų tarybos pirmininkas kadaise rašė, jog rinkos institucijų privalumas yra tai, kad „jos mažina atjautos, patriotizmo, broliškos meilės ir kultūrinio solidarumo – kaip motyvacinio visuomenės tobulėjimo pagrindo – poreikį. ... Kad ir kokie svarbūs būtų šie dalykai civilizuotai visuomenei, jų *pasiūla pernelyg maža*, kad jie galėtų pakeisti" asmeninio suinteresuotumo motyvą.[10] Daryti tokią analogiją tarp atjautos ir produkto pasiūlos traktuojant juos kaip riboto kiekio išteklius, kurių mažėja dėl jų naudojimo, reiškia būti apakintam rinkos modelio. Tik visiškas kietakaktis ekonomistas gali manyti, kad gimstame su ribotomis jausmų ir aistrų atsargomis, kurias visą gyvenimą turėtume taupyti, kad neišeikvotume per greit. Mojavimas vėliava paprastai stiprina, o ne silpnina patriotizmo jausmą, kaip ir išgąsdinto vaiko nuraminimas stiprina, o ne silpnina atjautos jausmą.

[10] Charles L. Schultze, *The Public Use of Private Interest* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977), p. 17–18. Išskirta mano.

Čia galima paminėti kai kuriuos kitus polį valdančius aistros dėsnius, kuriuos šioje knygoje dar aptarsime plačiau. Vienas skambėtų taip: *visuma yra didesnė už jos dalių sumą.* Pavyzdžiui, protesto maršas reiškia kažką daugiau nei vien tai, kad keletas tūkstančių žmonių žingsniuoja gatve; kartotiniai atsisakymai kaimynijoje parduoti namus juodaodžiams reiškia kažką daugiau nei vien tai, kad atskiri savininkai nepriklausomai vienas nuo kito priima vienodus sprendimus. Gaminiai gali paprasčiausiai atpigti dėl masinės jų gamybos, dėl to, ką ekonomistai vadina masto ekonomija, tačiau dauguma žmogiškųjų veiksmų keičia savo prasmę ir poveikį, kai jie atliekami visų kartu.

Kitas aistros dėsnis skambėtų taip: *daiktai gali reikšti kažką (ir todėl būti kažkuo) daugiau nei vieną daiktą vienu metu.* „Baltųjų apykaklių" nusikaltėlių baudimas mažiausiomis bausmėmis reiškia, kad valdžia tokią veiklą ir smerkia, ir kartu nesmerkia. Išlaidos yra debitas išlaidautojui, bet kartu pajamos kažkam kitam. Pavyzdžiui, didėjančios išlaidos sveikatos rūpybai, dėl kurių vaitoja darbdaviai ir mokesčių mokėtojai, kartu reiškia naujas profesionalų ir moterų bei mažumų įsidarbinimo galimybes. Dviprasmybės vaidmenį politikoje nagrinėsime 6 skyriuje. Čia tik atkreipiame dėmesį į tai, jog neapibrėžtumams, dviprasmybėms, simbolinėms reikšmėms nelieka jokios vietos tuose visuomenės modeliuose, kurie yra grindžiami rinkos idėja, nes joje kiekvienas daiktas turi savo tikslią vertę ir kainą.

Galia

Mėginau apibrėžti polį išryškindama, kuo jis skiriasi nuo rinkos visuomenės modelio. Dabar verta reziumuoti jo charakteristikas išryškinant jo teigiamus, o ne neigiamus bruožus:

1. Polis yra bendruomenė arba galbūt bendruomenių visuma, kurios idėjos, vaizdiniai, siekiai, pastangos gali neturėti jokio ryšio su individų tikslais ir pastangomis.
2. Jis vadovaujasi viešuoju interesu, net jeigu toks interesas yra tik idėja, dėl kurios žmonės nesutaria ir konfliktuoja.
3. Dauguma problemų, kurias jis mėgina spręsti, yra viešųjų valdų problemos.

4. Įtaka yra visuotinis reiškinys: riba, skirianti įtaką nuo prievartos, visada yra ginčijama.
5. Bendradarbiavimas ne mažiau svarbus už konkurenciją.
6. Ištikimybė yra norma.
7. Grupės ir organizacijos yra pamatiniai visuomenės elementai.
8. Visa informacija yra interpretacija.
9. Polį valdo ne tik materijos, bet ir aistros dėsniai.

Skaitytoją turbūt jau stebina tai, kaip žinoma politikos mokslų teoretikė gali siūlyti politinės visuomenės modelį nepabrėždama galios kaip vienos iš skiriamųjų, jeigu ne svarbiausios jos charakteristikos. Galią nukeliu į pabaigą dėl to, kad ją implikuoja visos kitos charakteristikos. Galios neįmanoma apibrėžti be nuorodos į jas. Ji yra bendruomeninis reiškinys. Jos paskirtis – pajungti asmens interesus kitokiems interesams: kartais kito individo arba grupės interesams, kartais viešajam interesui. Ji pasireiškia per įtaką, bendradarbiavimą ir ištikimybę. Be to, ji remiasi strateginiu informacijos valdymu. Galiausiai ji yra išteklius, valdomas veikiau aistros, o ne materijos dėsnių.

Bet kuris visuomenės modelis turi nurodyti visuomenės energijos šaltinį – tą jėgą ar jėgas, kurios skatina kaitą. Rinkos modelyje kaitą skatina mainai, kuriuos savo ruožtu skatina individų siekis gerinti savo padėtį. Mainų procese kinta išteklių naudojimo ir paskirstymo būdai.

Polyje kaita vyksta per idėjų ir aljansų sąveiką. Politinės idėjos formuoja politinius aljansus, o strateginiai aljansų kūrimo bei palaikymo sumetimai savo ruožtu veikia idėjas, kurias žmonės skelbia ir mėgina įgyvendinti. Mano siūlomame polio modelyje idėjos ir vaizdiniai yra galingiausi ginklai politikoje. Šioje knygoje kalbama ne tiek apie tai, kaip žmonės telkia ir naudoja „tradicinius" galios šaltinius – pinigus, balsus ir postus, kiek apie tai, kaip jie naudoja idėjas, kad įgytų politinę paramą, sumažintų politinę paramą oponentams ir taip į savo rankas perimtų vykdomosios politikos kontrolę.

Idėjos yra tikroji politikos materija. Žmonės kovoja dėl idėjų, už idėjas ir prieš idėjas. Politinis konfliktas niekada nėra vien konfliktas dėl materialinių dalykų, bet ir konfliktas dėl teisėtumo. Aistras politikoje kelia tarpusavyje nesuderinamos sąžiningumo, teisingumo ir gėrio sampratos. Be to, žmonės ne tik kovoja dėl idėjų, jie kovoja idėjomis.

Konflikto pusės piešia skirtingus mūšio vaizdinius – skirtingai vaizduoja, kas jame vyksta, kaip vyksta ir kas yra mūšio tikslas. Be abejo, politiniuose mūšiuose naudojami pinigai, taisyklės, balsai bei privilegijos, tačiau pamatinės priemonės galiausiai yra žodžiai bei idėjos.

VISUOMENĖS SAMPRATOS

	Rinkos modelis	Polio modelis
1. Analizės vienetas	individas	bendruomenė
2. Motyvacija	asmenis interesas	viešasis interesas (ir asmeninis interesas)
3. Pagrindinis konfliktas	asmeninių interesų konfliktas	asmeninio ir viešojo intereso konfliktas (bendrų valdų problema)
4. Idėjų ir preferencijų šaltinis	individas	įtakos iš šalies
5. Kolektyvinės veiklos pobūdis	konkurencija	bendradarbiavimas ir konkurencija
6. Sprendimų priėmimo kriterijai	asmeninės naudos maksimizavimas	ištikimybė (žmonėms, vietoms, organizacijoms, produktams), viešojo intereso gynimas
7. Socialinio veiksmo elementai	individai	grupės ir organizacijos
8. Informacijos pobūdis	tiksli, išsami, lengvai prieinama	nevienareikšmiška, interpretacinė, neišsami, strategiškai manipuliuota
9. Tvarkos pobūdis	materijos dėsniai (pvz., materialūs ištekliai yra riboti ir senka juos naudojant)	aistros dėsniai (pvz., žmogiškieji ištekliai atsinaujina ir didėja juos naudojant)
10. Kaitos šaltiniai	materialūs mainai	idėjos, įtikinėjimas, aljansai

Kiekviena politinė idėja nubrėžia tam tikras ribas. Ji nusako, kas priklauso ir kas nepriklauso tam tikrai kategorijai. Šios ribos nėra tik intelektinės – jos lemia tai, kurie žmonės bus įtraukti į konfliktą ir kurie liks už jo ribų, ir tai, kuriai konflikto pusei jie priklausys. Politikoje problemų pateikimo būdas yra strategiškai konstruojamas taip, kad pritrauktų rėmėjų, padėtų sudaryti vienokias koalicijas ir suardyti kitokias. Idėjas ir aljansus sieja glaudus ryšys.

Idėjų ir aljansų sąveika nuolat kinta ir niekada nesibaigia. Polyje problemos niekada nėra „sprendžiamos" taip, kaip rinkos modelyje yra tenkinami ekonominiai poreikiai. Nėra taip, kad galėtume pateikti užsakymą teisingumui ir po to, kai užsakymas įvykdomas, reikalas baigiasi. (Tiesą sakant, net šiuolaikiniams ekonomistams tenka spręsti klausimą, kodėl net materialūs poreikiai tik didėja juos tenkinant.) Kaip rašė Plutarchas:

> Klysta tie, kurie mano, jog politika yra tarsi okeano perplaukimas arba karinis išpuolis – dalykai, kurie gali būti baigti pasiekus užsibrėžtą tikslą arba kurių siekis išblėsta juos pasiekus. Tai nėra koks nors ūkio darbas, su kuriuo galima vieną kartą susidoroti; tai yra gyvenimo būdas.[11]

[11] Plutarchas, cituoju pagal Jonathan Schell, *The Fate of the Earth* (New York: Avon Books, 1982), p. 109.

II

DALIS

TIKSLAI

Šioje dalyje aptarsime penkias pagrindines politinio diskurso sąvokas. Jas vadinu tikslais, nes šis terminas atkreipia dėmesį į pagrindinę šiuolaikinės politinės analizės nuostatą, būtent į tai, kad politika yra racionali pastanga pasiekti tam tikrus tikslus. Tačiau iškart turiu pabrėžti, jog teisingumą, efektyvumą, saugumą, laisvę ir bendruomenę pavadinus „tikslais", nustumiamos į šešėlį kai kurios kitos funkcijos, kurioms šie terminai tarnauja. Į juos dažnai apeliuojama ginant politines programas, teisinant valdžios veiksmus arba susilaikymą nuo veiksmų. Į juos apeliuojama ir kaip į kriterijus vertinant viešąsias programas; šiame vaidmenyje jie funkcionuoja kaip standartas, pagal kurį vertinamos programos. Šie dalykai taip pat dažnai vadinami „vertybėmis" teigiant, jog turime reikalų su tikslų hierarchijomis, o ne su paprastais galutiniais tikslais.

Labai skirtingas šių tikslų traktuotes politinės analizės literatūroje vienija siekis rasti vieną apibrėžimą arba vieną kriterijų. Kiekvienas tikslas siejamas su bendru apibrėžimu, kurio priklausomybė mūsų politinei kultūrai yra tokia tvirta, kad atrodo kaip sveiko proto pripažintas dalykas. Lygybė apibrėžiama kaip „vienodas vienodų dalykų traktavimas". Efektyvumas – tai „gebėjimas gauti didžiausią išeigą iš esamos įeigos". Saugumas yra „minimalių žmogiškųjų poreikių tenkinimas". Laisvė yra leidimas „daryti ką nori, tik nedarant žalos kitiems".

Tačiau iš tikrųjų nė vienas iš šių kriterijų nenurodo paprastos ar apibrėžtos taisyklės. Nė vienas iš jų nėra vienareikšmis, ir jų interpretacija yra politinės kovos objektas. Kiekviename šios dalies skyriuje analizę pradedu nuo paprasčiausio sąvokos apibrėžimo ir

mėginu parodyti įvairias intelektines strategijas, kurios gali būti naudojamos ją ginti arba pulti. Kiekvienai iš šių sąvokų egzistuoja bent kelios įtaigios, tačiau tarpusavyje nesuderinamos interpretacijos, teikiamos jos vardu.

Polyje teisingumo, efektyvumo, saugumo ir laisvės sąvokos yra nuolatinio konstravimo objektas. Bendrieji apibrėžimai teikia ne tiek paprastus atsakymus į politikos klausimus, kiek nurodo mūšio lauką konkretesniems mūšiams. Paprasti apibrėžimai apeliuoja į bendrą tikslą, net jeigu jis negali būti sukonkretintas nepraradus bendrumo, ir jie teikia kalbą, kuria politinės kovos dalyviai formuluoja savo pozicijas. Paradoksaliu būdu šios sąvokos vienu metu ir vienija, ir skaido žmones. Nors politinė kova implikuoja konfliktuojančias šių sąvokų interpretacijas, žmonės vieni kitus mėgina įtikinti, jog būtent jų interpretacija geriausiai išreiškia platesnės, visų pripažįstamos sąvokos dvasią.

Šiuose skyriuose mėginsiu parodyti, jog interpretuojant politikos analizės kriterijus egzistuoja labai plačios pasirinkimo galimybės. Vyraujančios interpretacijos skiriasi priklausomai nuo politikos srities, laiko ir vietos. Politinis procesas yra šių interpretacijų atrankos procesas.

2

TEISINGUMAS

Teisingumo matmenys

Garsiausias politikos mokslo apibrėžimas skelbia, jog šis mokslas tiria „kas, ką, kada ir kaip gauna".[1] Paskirstymas – prekių ir paslaugų, turto ir pajamų, sveikatos ir ligų, gėrybių ir blogybių – yra viešosios politikos nesutarimų šerdis. Šiame skyriuje aptarsime konfliktus dėl teisingo paskirstymo. Svarbu nuo pat pradžių suvokti, kad teisingumas yra visų šio konflikto dalyvių tikslas: konfliktuojama dėl to, kokį paskirstymą laikyti teisingu.

Norėdami suvokti, kaip galimos skirtingos teisingo paskirstymo sampratos, įsivaizduokime, kad politikos mokslų studentų grupei turime padalyti šokoladinį tortą.[2] Sutariame, kad tortas turi būti padalytas po lygiai. Intuityviai akivaizdus sprendimas būtų toks: suskaičiuojame auditorijoje esančius žmones, tortą supjaustome į atitinkamą skaičių vienodų dalių ir jas išdalijame.

Mėgindavau šį sprendimą siūlyti savo studentams, ir patikėkite, jie visada rasdavo argumentų prieš mano siūlomą teisingą sprendimą. Štai keletas šių argumentų:

1. Kai kurie sako, jog mano sprendimas nėra teisingas tų žmonių, kurių nėra auditorijoje, atžvilgiu. „Nebūčiau praleidęs vakarykštės paskaitos, jeigu būčiau žinojęs, kad būsime vaišinami tortu", – sako vienas. Studentai, kurie net nėra užsi-

[1] Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: McGraw-Hill, 1936; 2nd ed. with postscript, Cleveland: World Publishing, 1958).

[2] Šioje teisingumo analizėje daugiausia remiuosi Douglaso Rae ir jo bendraautorių darbais. Žr. Douglas Rae, "The Egalitarian State: Notes on a Contradictory System of Ideals", *Daedalus* 108, no. 4 (Fall 1979): 37–57; Douglas Rae et al., *Equalities* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981).

rašę į mano paskaitas, vestibiulyje man sako: „Jūsų sprendimas neteisingas! Būtume užsirašę į jūsų paskaitas, jeigu būtume žinoję apie tortą." Apie mano tortą buvo rašyta *Smaližiuje*, ir studentai, kurie mėgino įstoti į universitetą, bet neįstojo, man rašo protesto laiškus. Visi jie taip apibūdina mano sprendimą: *dalių lygybė, pakvietimų nelygybė.*

2. Grįžus iš paskaitų į mane kreipiasi kai kurie kolegos fakultete. „Visi esame Politinių mokslų fakulteto nariai, tad dalydama savo tortą turėtum atsižvelgti į fakulteto struktūrą. Fakulteto tarybos pirmininkas man atsiunčia raštą, kuriame siūlomas toks būsimųjų tortų dalijimo būdas:

   Jūsų studentams – trupiniai
   Jūsų asistentams – kąsniai
   Dėstytojams – plonos riekės
   Vyresniesiems dėstytojams – storos riekės
   Profesoriams – storos riekės su užpilu
   Tarybos pirmininkui – storos riekės su užpilu ir lininė servetėlė.

   Šį sprendimą galima apibūdinti taip: *nelygios dalys nelygioms padėtims, lygios dalys – lygioms padėtims.*

3. Vyrų išsivadavimo sąjūdžio grupė rengia protesto mitingą. Jame skelbiama, jog moterys visada turėjo privilegijuotą padėtį tortų atžvilgiu, nes mergaitės mokomos kulinarijos meno, o berniukai vejami lauk ir mokomi žaisti futbolą. Be to, labiau tikėtina, kad tortas bus dalijamas moterų, o ne vyrų skaitomų paskaitų kursuose, ir atitinkamai šie kursai pritrauks daugiau moteriškos lyties studentų. Žodžiu, lyčių vaidmuo ir pasiskirstymas socialinėse institucijose lemia tai, kad asmens lytis faktiškai lemia tai, kaip bus padalytas tortas. Vyrai reikalauja, kad jie kaip grupė turi gauti lygią dalį, ir jie siūlo, kad tortas būtų padalytas į du lygius gabalus, vienas iš kurių tektų vyrams (jie sudaro trečdalį auditorijos), o kita – moterims. *Nelygios riekės, bet lygūs gabalai.*

4. Vieną semestrą visi mano politikos kurso studentai pietums suvalgydavo tris patiekalus, tarp kurių, gana keista, nebuvo deserto. Keletas iš jų manė, jog mano dalijamas tortas yra paskutinis pietų patiekalas. Jie atkreipė mano dėmesį į tai, kad kai kurie studentai įsigudrina gauti du krevečių rinkinius, iš-

krapštyti artišoko gabaliukus iš ratu paleistos salotų lėkštės ir nusigvelbti skaniausius troškintos jautienos gabaliukus. Ar kiti studentai, kuriems teko tik vienas krevečių rinkinys, kurie negavo nė vieno artišoko gabaliuko ir gavo tik perkeptos jautienos – neturėtų gauti po didesnę mano torto riekę? Sprendimas, kurį priėmiau ir kuris atrodė sąžiningas, grindžiamas principu: *nelygios riekės, bet lygūs pietūs.*

5. Neįtikėtina, bet kasmet atsiranda keletas studentų, kurie sako, jog šokoladas jiems kelia pasibjaurėjimą. Galbūt kai kurie iš jų yra alergiški šokoladui. Kitas aiškina, kad gimė be genų, kurie padeda virškinti šokoladą, ir nors jis nepatirtų kančių paragavęs torto, tačiau tai neturėtų jam ir jokios mitybinės vertės. Šie studentai mano, kad dalydama savo tortą jiems turėčiau duoti labai mažas riekutes (jie nori būti mandagūs), o dideles riekes turėčiau duoti tiems, kurie išties geba įvertinti mano torto skonį. Jų siūlomą sprendimą galima įvardyti taip: *nelygios riekės, bet lygi vertė gavėjams.*
6. Tie mano paskaitos dalyviai, kurie yra išklausę ekonomikos paskaitų kursą, nenori net svarstyti šių sudėtingų sprendimų. Jie šaukia: „Duokite kiekvienam po peilį ir šakutę ir pasitraukite." *Nelygios riekės, bet lygios starto pozicijos.*
7. Taip atsitiko, kad vieną kartą turėjau šokolado tik puodelio dydžio tortui iškepti. Jis negalėjo būti padalytas visiems mano paskaitų dalyviams. Matematiškai mąstantys studentai pasiūlė elegantišką sprendimą: sudėkime visų vardus į kepurę ir tam, kuris ištrauks laimingą bilietą, atiduokime visą tortą. Jie vadovavosi principu: *nelygios riekės, bet lygūs statistiniai šansai.*
8. Kai jau įtikėjau atradusi teisingą sprendimą, pasirodė studentų vyriausybės aktyvistai. „Demokratijoje, – pareiškė jie, – vienintelis teisingas dalybų klausimo sprendimas yra tas, kai kiekvienam asmeniui suteikiamas vienas balsas ir surengiami rinkimai Torto valgytojo postui užimti." Demokratija, pasak jų, reiškia: *nelygios riekės, bet lygūs balsai.*

Pasvarstykime, kaip klostėsi šis šokoladinis siužetas. Pradėjome nuo paprastos idėjos, kad lygybė reiškia kiekvienam tenkančios dalies lygybę. Po to šiai idėjai buvo iškeltos aštuonios alternatyvos, aštuonios skirtingos lygybės idėjos, kurios numato riekių nelygybę,

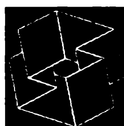
bet lygybę tam tikrais kitais aspektais. Štai jums paskirstymo problemų paradoksas: lygybė faktiškai gali reikšti nelygybę; lygus traktavimas gali reikšti nelygų traktavimą; toks pat paskirstymas gali atrodyti lygus arba nelygus, priklausomai nuo požiūrio taško. Žodį „lygybė" vartoju vienodumui nusakyti ir pabrėžti tą paskirstymo aspektą, kuris implikuoja vienodumą, pavyzdžiui, riekių, patiekalų ar balso teisių vienodumą. Žodį „sąžiningas" vartoju pabrėžti paskirstymams, kurie laikomi teisingais net jeigu juose galima įžvelgti tiek lygybės, tiek nelygybės elementų.

Jeigu sugebėsime sistemiškai apibūdinti alternatyvius sprendimus torto dalybų atveju, tai turėsime tam tikrus sąvokinius įrankius, galimus pritaikyti politikos analizei. Bet kurį paskirstymą apibūdina trys svarbūs matmenys: gavėjai (kas ką gauna?), objektas (kas paskirstoma?) ir procesas (kaip sprendžiamas paskirstymo klausimas ir kaip jis įgyvendinamas?). Alternatyvos 1, 2 ir 3 grindžiamos kitokiu gavėjų apibrėžimu. Alternatyvose 4 ir 5 kitaip apibrėžiamas dalybų objektas. Alternatyvose 6, 7 ir 8 dėmesys koncentruojamas į paskirstymo procedūrą. Žemiau rėmelyje reziumuojamos šios sąvokos ir įvardijamos nagrinėtinos problemos.

Alternatyva 1 grindžiama narystės apibrėžimu. Lengva pasakyti, kad kažkas turi būti padalyta po lygiai, tačiau kietasis klausimas yra „padalyta kam?" Kas turi būti laikomi gavėjų klasės nariais? Kartais atsakymas yra gana akivaizdus, pavyzdžiui, kai Pensilvanijos valstija paskelbia, jog visi žmonės, įsigiję jos loterijos bilietų, turi teisę dalyvauti lošime. Tačiau mėginant apibrėžti „lygiai traktuojamų" narių klasę dažnai iškyla esminių politikos problemų.

Panagrinėkime iš pirmo žvilgsnio paprastą pilietybės sąvoką. Kas laikytinas JAV piliečiu? Gali atrodyti, jog pilietis yra kiekvienas, gimęs Amerikoje arba gimęs tėvams amerikiečiams, arba legaliai natūralizavęsis. Tačiau kai pagalvojame, kokiems tikslams mums reikia pilietybės sąvokos, apibrėžimas tampa ne toks akivaizdus. Kai klausimas paliečia balsavimo teisę, tai dažnai manoma, jog žmonės privalo turėti tam tikrą kvalifikaciją tokiai teisei įgyti. Jie turi mokėti skaityti, kad galėtų suprasti politinius debatus (raštingumo cenzas); jie turi turėti tam tikrą nejudamą turtą, kad „būtų suinteresuoti sistemos palaikymu" (turto cenzas); arba turi pragyventi tam tikrą laiką šalies teritorijoje, kad „susivoktų šalies reikaluose" (sėslumo cenzas). XIX amžiaus Anglijoje piliečiai, gaunantys viešąją pašalpą, neturėjo

teisės balsuoti, nes buvo manoma, kad gyvenimas iš pašalpos liudija pilietinės atsakomybės stoką. Arba imkime pavyzdį iš nelabai tolimos praeities, balsavimo teisę galėjo turėti tik baltaodžiai ir vyrai (net nemėginsiu ieškoti tam pagrindimo).



LYGYBĖS SĄVOKOS

Paprastas apibrėžimas: Kiekvienam – vienodo dydžio dalis

Komplikacijos polyje:

Matmuo	Klausimas	Dilema
Gavėjai	1. Narystė (bendruomenės ribos)	nelygūs pakvietimai/ lygios riekės
	2. Paskirstymas pagal statusą (vidinis visuomenės suskirstymas)	vienodas statusas/ vienodos riekės nevienodas statusas/ nevienodos riekės
	3. Paskirstymas pagal grupinius kriterijus (vidinis visuomenės susiskaidymas)	lygūs blokai/ nelygios riekės
Objektai	4. Objekto ribos	lygūs patiekalai/ nelygios riekės
	5. Objekto vertė	lygi vertė/nelygios riekės
Procedūra	6. Konkurencija (startinė galimybių lygybė)	vienodos šakutės/ nevienodos riekės
	7. Loterija (galimybė kaip statistinis šansas)	lygūs šansai/ nelygios riekės
	8. Balsavimas (galimybė dalyvauti politiniame procese)	lygūs balsai/ nelygios riekės

Dar visai neseniai Jungtinėse Valstijose laikėme savaime suprantamu dalyku tai, kad teisę balsuoti turi tik „suaugę", t.y. sulaukę 21 metų amžiaus. Daugelis kėlė abejonių dėl šio kriterijaus. Jie sakė, jog jeigu aštuoniolikmečiai yra pakankamai suaugę būti tėvynės gynėjais, tai jie yra pakankamai subrendę balsuoti. Be to, jeigu mūsų užsienio politika leidžia aštuoniolikmečių gyvybes statyti pavojun, tai jiems derėtų suteikti balso teisę formuojant mūsų užsienio politiką. Balsavimo teisių suteikimas žmonėms tarp 18 ir 21 metų amžiaus (1971 m.) teikia lygybės perinterpretavimo per narystės perinterpretavimą pavyzdį.

Dabar tarkime, kad sprendžiamas ne bendrasis klausimas, kam suteikti balsavimo teisę, bet konkretus klausimas, kam suteikti balso teisę renkant mokyklos tarybą. Vienų požiūriu, tokią teisę turi visi suaugę šalies piliečiai, nes jaunosios kartos švietimas yra bendras reikalas. Kitų požiūriu, balsuoti gali tik tie, kuriuos tiesiogiai palies mokyklos tarybos sprendimai. Tačiau tada iškyla painus klausimas: „Ką reiškia *palies*"? Galbūt tik suaugę piliečiai, turintys mokyklinio amžiaus vaikų, arba tiksliau, suaugę piliečiai, turintys mokyklinio amžiaus vaikų, lankančių viešąsias mokyklas. Galbūt patiems vaikams turėtų būti suteikta balsavimo teisė; juk juos labiausiai paliečia mokyklos tarybos politika. Arba, jeigu „palietimą" interpretuojame finansiniais terminais, tai galbūt tik žmonėms, mokantiems vietinius turto mokesčius, net jeigu jie patys neturi vaikų. Nesakau, kad kuris nors iš šių požiūrių būtinai yra teisingas, o tik sakau, kad bet kuri iš šių grupių gali reikšti pretenzijas dėl mokyklos tarybos vykdomos politikos neteisingumo tuo pagrindu, kad neteisingai paskirstomi „kvietimai" arba teisės dalyvauti rinkimuose.

Alternatyvos 2 ir 3 liečia visuomenės vidinį susiskirstymą. Alternatyva 2 siūlo paskirstymą grįsti statuso kriterijais. Tariama, kad egzistuoja svarbūs visuomenės sluoksnių skirtumai, kuriais dalybos turėtų remtis, ir kad į šiuos skirtumus nebuvo atsižvelgta. Ekonomikoje teisingumo sąvoka, grindžiama šio pobūdžio kriterijais, vadinama *horizontaliuoju ir vertikaliuoju teisingumu*; *horizontalusis* teisingumas reiškia vienodą tą patį statusą turinčių žmonių traktavimą, o *vertikalusis* teisingumas reiškia nevienodą skirtingo statuso žmonių traktavimą. Akivaizdu, kad tai yra dvi tos pačios monetos pusės.

Jeigu egzistuoja koks nors principas, pateisinantis paskirstymą pagal statusą, tai tas principas veikiausiai yra nuopelno principas. Mūsų įsitikinimas, kad tokios gėrybės kaip darbo vietos, postai universitetuose ar atlyginimai turi būti paskirstomi pagal asmens laimėjimus, kompetenciją ir kitus praeityje pasiektus rezultatus, turi glaudžių sąsajų su įsitikinimu, jog statusu vadovaujantis vykdomas paskirstymas yra teisėtas. Karinės organizacijos ir universitetai, gamyklos ir korporacijos ir net pati valdžia moka atlyginimus savo darbuotojams pagal statusą, kuris suteikiamas pagal vienokį ar kitokį asmeninio nuopelno kriterijų.

Paskirstymo pagal statusą idėja yra esminė debatuose dėl teisingo moterų atlyginimo. Tie, kurie gina „palyginamąją vertę" kaip atlyginimų nustatymo būdą, nenori panaikinti statusu grindžiamo atlyginimo, veikiau jie siekia sulyginti atlyginimus už darbus, reikalaujančius vienodo išsilavinimo, įgūdžių ir atsakomybės. Jų požiūriu, pavyzdžiui, maisto pramonės darbininkai, daugiausia moterys, ir sunkvežimių vairuotojai, daugiausia vyrai, dirba vienodo sunkumo darbą, reikalaujantį panašaus lygio išsilavinimo ir įgūdžių. Tačiau vairuotojai gauna maždaug 970 dolerių per mėnesį, o maisto pramonės darbininkai – 640 dolerių. Panašiai bibliotekininkai (daugiausia moterys) ir dailidės (daugiausia vyrai) dirba vienodo sunkumo ir panašių įgūdžių reikalaujantį darbą, tačiau bibliotekininkai gauna 946 dolerius, o dailidės – 1246 dolerius per mėnesį.[3] Vadovaujantis palyginamosios vertės koncepcija bibliotekininkams nebūtų mokama tiek pat, kiek maisto pramonės darbininkams, bet jiems būtų mokama tiek pat, kiek mokama dailidėms.

Palyginamosios vertės koncepcijos šalininkai pripažįsta statusu grindžiamą diferenciaciją, tačiau mano, jog dabartinėje sistemoje atlyginimus daugiausia lemia lytis, o ne įgūdžiai, darbo sunkumo laipsnis ir kiti svarbūs kriterijai. Palyginamosios vertės kriterijus paliktų atlyginimų nelygybę, tačiau diferenciacijos pagrindą, kuris laikomas netinkamu (lytis), pakeistų tinkamesniu (darbo sunkumas, reikiami įgūdžiai).

[3] Skaičiai iš 1978 metais atlikto užimtumo Vašingtono valstijoje tyrimo: Helen Remick, "Beyond Equal Pay for Equal Work: Comparable Wroth in the State of Washington", in Ronnie Steinberg-Rattner, ed., *Equal Employment Policy Strategies for Implementation in the United States, Canada, and Europe* (Philadelphia: Temple University Press, 1980).

Net statuso ar nuopelno kriterijais grindžiamo paskirstymo kontekste galima iškelti įvairių argumentų prieš lygybę. Galima kelti klausimą, ar riba, skirianti vieną statusą nuo kito, yra teisingai nubrėžta, kitaip sakant, ar skirtingas statusas išties atspindi skirtingus įgūdžius, žinias bei kitokias paskirstymui svarbias savybes. Ar atlygis, skiriamas kiekvieno statuso atstovams, yra proporcingas jų skirtumams? Ar individui teisingai suteiktas tam tikras statusas? Ar sistema deramai įvertina žmones? Ar tinkamai parinkti diferenciacijos kriterijai? Pavyzdžiui, ar atlyginimas pagal darbo stažą yra „tinkamas" kriterijus?

Alternatyva 3 siūlo paskirstymą grįsti grupiškumo kriterijais. Tariama, kad visuomenės pasidalijimas į tam tikras grupes turi reikšmės paskirstomajam teisingumui ir kad priklausymas tokioms grupėms turi nusverti individualias charakteristikas svarstant paskirstymo klausimą. Visuomenėse su liberaliomis individualistinėmis ideologijomis grupiškumu grindžiamas paskirstymas paprastai siūlomas kaip kompensacija už ankstesnį neteisingą paskirstymą. Torto pavyzdyje vyrų buvo siūlytas grupiškumu grindžiamas paskirstymas kaip kompensacija už buvusią jų diskriminaciją lyties pagrindu.

Akivaizdus analogas šiuolaikinėje politikoje yra „pozityvusis veiksmas" (*affirmative action*) – paskirstomojo palankumo politika grupėms, istoriškai patyrusioms diskriminaciją. Ginčuose dėl pozityvaus veiksmo politikos ji paprastai painiojama su kvotų sistema, tačiau pozityvusis veiksmas, kaip jis praktikuojamas Jungtinėse Valstijose, paprastai nesiremia kvotų sistema. „Pozityvusis veiksmas" nusako įvairias politines priemones, kuriomis siekiama tam tikrai grupei, daugiausia afroamerikiečiams ir moterims, suteikti palankesnę padėtį paskirstymo sistemoje. Jų pavyzdžiu gali būti papildomos pastangos reklamuojant darbo vietas mažumų grupėms, netradicinių profesijų arba karjerų žmonėms; specialios programos žinioms gilinti (vasaros mokyklos, skirtos į universitetus stojantiems mažumų atstovams arba mokomosios verslo programos); atrankos kriterijų keitimas siekiant labiau atsižvelgti į specifinę mažumų atstovų patirtį (pavyzdžiui, į jų ankstesnę diskriminaciją). Pozityvusis veiksmas pirmiausia buvo pritaikytas švietimo sistemoje (paskirstant vietas aukštojo mokslo institucijose), užimtumo srityje (darbo vietų ir kilimo darbe galimybių paskirstymas) ir verslo srityje (paskirstant valstybinius užsakymus bei lengvatinius kreditus).

Kvotos rezervuoja tam tikrą riboto ištekliaus dalį taip, kad jis būtų paskirstytas tam tikros grupės nariams. Tokiu ištekliumi gali būti vietos medicinos mokykloje, pareigybės firmoje, kilimas į geriau apmokamą darbą, valstybiniai užsakymai – kvotų dėka priklausomybė tam tikram pogrupiui turi didesnį svorį nei priklausomybė platesnei grupei.

Kvotų sistema gali būti konstruojama taip, kad tam tikros diskriminuojamos grupės nariai gautų iš anksto nustatytą darbo vietų skaičių (arba iš anksto nustatytą kitokio ištekliaus dalį) arba taip, kad jie gautų ištekliaus dalį, proporcingą jų pačių procentui kandidatų arba gyventojų visumoje. Pavyzdžiui, pozityvaus veiksmo planas gali reikalauti, kad 5 proc. darbdavio samdomų naujų darbuotojų būtų juodaodžiai, jeigu juodaodžiai sudaro 5 proc. visų tų, kurie nori įsidarbinti. Tačiau kartais pozityvaus veiksmo planai reikalauja tam tikroms grupėms suteikti didesnę nei tokią proporcinę dalį (panašiai kaip to reikalavo vyrų išsilaisvinimo šaukliai mano hipotetinėje auditorijoje). Pavyzdžiui, Federalinio teismo 1983 ir 1984 m. potvarkiais Alabamos valstijai buvo įsakyta, kad į aukštesnes pareigas perkėlus vieną baltaodį policininką, turi būti paaukštintas pareigos ir vieno juodaodžio policininko, nors juodaodžiai sudarė tik maždaug ketvirtadalį valstijos gyventojų ir dar mažesnę valstijos policininkų dalį. JAV Aukščiausiasis Teismas pritarė šiems potvarkiams savo 1987 m. sprendimu. Jis teigė, kad rasinė klasifikacija ir rasinė preferencija kartais būtina siekiant nutraukti įsisenėjusią diskriminacijos praktiką.[4] JAV teismai paprastai pripažįsta blokines paskirstymo sistemas tik tada, kai jie turi pakankamai liudijimų apie vykdomą didžiulę diskriminaciją ir įžūlų ankstesnių Teismo sprendimų nepaisymą.

Kuo skiriasi grupiškumo ir statuso kriterijais apibrėžiami paskirstymai? Nors paskirstymas pagal statusą taip pat dalija žmones į grupes, jis paskirsto juos pagal individualizuotus asmeninių nuopelnų kriterijus. Žmonių priskyrimas tam tikro statuso grupei paprastai grindžiamas argumentais, liečiančiais individo istoriją, jo veiklą bei rezultatus, net jeigu faktiškai tokio statuso suteikimą lemia kitokie

[4] *U.S. v. Paradise* 480 U.S. 149; žr. taip pat Stuart Taylor, Jr., "High Court Backs Basing Promotion on a Racial Quota", *New York Times*, February 26, 1987, p. 1.

veiksniai. Grupiškumo kriterijais grindžiamas paskirstymas žmones suskirsto į grupes, apibrėžiamas vien demografiniais požymiais. Tai veikiau atspindi rūšines charakteristikas, o ne asmens bruožus ar nuopelnus. Jie paprastai pakartoja visuomenės susiskirstymą į pagrindines grupes – pagal tokius bruožus kaip etninė priklausomybė, rasė, lytis ar religija, t. y. bruožus, kurie visuomenę suskaido į du ar tris blokus ir kurie istoriškai buvo imami pagrindu teikiant privilegijas arba vykdant diskriminaciją. Jungtinėse Valstijose pozityvusis veiksmas daugiausia buvo koncentruojamas į rasių ir lyčių santykių problematiką; kitose visuomenėse paskirstomasis teisingumas kreipė dėmesį į kitas charakteristikas. Vakarų Vokietijoje ir Japonijoje darbdaviai įpareigojami samdyti tam tikrą procentą neįgaliųjų, o Indijoje jie privalo teikti pirmenybę „neliečiamiesiems", labiausiai pažemintai kastai istorinėje kastų sistemoje.

Lygybės idėjai meta iššūkį ne tik statusu grindžiamos paskirstymo idėjos, bet ir grupiškumu grindžiamos paskirstymo idėjos. Vienas klausimas yra tai, ar tam tikrų grupių apibrėžimas turi prasmę ir atspindi kokią nors svarbią socialinę realybę. Kyla įvairių abejonių dėl to, ar rasę bei etniškumą apskritai galima laikyti prasmingomis kategorijomis. Kaip turėtume klasifikuoti skirtingų rasių tėvų vaikus? (Pats klausimas grindžiamas abejotina prielaida, kad egzistuoja „grynosios" rasės.[5]) Ar rasė ir nacionalinė kilmė yra vienas ir tas pats dalykas? Ar prasminga suversti į vieną krūvą ispaniškai kalbančius skirtingų kultūrų ir šalių žmones?

Kitas rimtas iššūkis yra tezė, kad tokios grupinės charakteristikos kaip rasė, lytis ir tautybė iš tikrųjų neatspindi realios diskriminacijos arba skriaudos patirties, nors grupiškumu grindžiamas paskirstymas žmonėms siekia kompensuoti praeityje padarytą skriaudą. Kodėl pasiturintis, išsilavinęs tamsiaodis imigrantas iš Vakarų Indijos turi būti traktuojamas palankiau už nepasiturintį, neišsilavinusį tamsiaodį Amerikoje gimusį pilietį? Šiuo požiūriu, norma turi būti individualizuotas, nuopelno principu grindžiamas paskirstymas, o grupiškumo pagrindu vykdomas paskirstymas turi būti tik priemonė neteisingumui atitaisyti – paskirstymo sistemą atkuriant

[5] Žr. James F. Davis, *Who is Black?: One Nation's Definition* (Harrisburg: Pennsylvania State University Press, 1991).

ant nuopelno pagrindų. Demografinės klasifikacijos yra pernelyg „grubios". Jos neatsižvelgia į konkrečių atvejų individualumą, teikia kompensacines preferencijas žmonėms, kurie niekada nepatyrė jokios skriaudos ir todėl griauna, o ne stiprina paskirstymo pagal asmeninį nuopelną normą.

Būtent šio pobūdžio argumentais remiasi šiuolaikinė pozityvaus veiksmo kritika. Vienas argumentas prieš pozityvaus veiksmo politiką iš esmės reikalauja grupiškumu grindžiamą paskirstymą keisti paskirstymu pagal nuopelno kriterijų. Šiuo požiūriu, rasė ir lytis yra neteisėti paskirstymo kriterijai, net jeigu jie naudojami kompensaciniu būdu. Neįmanoma naudotis rasės ar lyties kriterijais anksčiau skriaudžiamų grupių kompensavimo labui kartu nevykdant diskriminacijos *prieš* baltaodžius arba vyrus. Atitinkamai privačios ir viešosios institucijos turi grįžti prie asmeninio nuopelno kriterijaus ir pripažinti, kad nuopelno arba kompetencijos kriterijaus taikymas reikštų mažesnes moterims arba juodaodžiams tenkančias „gėrybių pyrago" dalis (mažesnes įsidarbinimo galimybes, mažiau vietų aukštosiose mokyklose, mažiau valstybinių užsakymų). Pastebėkime, jog šis argumentas postuluoja egzistavus aukso amžių, kai asmeninis nuopelnas buvo vienintelis paskirstymo kriterijus visais svarbesniais atvejais. Tačiau praktikoje tylomis dažnai taikomas grupiškumo kriterijus, net jeigu individualistinis kriterijus skelbiamas kaip norma. Antai koledžai ir universitetai paprastai rezervuoja vietas ir/arba manipuliuoja atrankos kriterijais siekdami pritraukti tam tikrų kategorijų studentų – profesūros vaikų, lengvaatlečių, rezidentų valstijų ir šalių, kurios nesiunčia daug studentų į tą mokyklą.

Kitas argumentas prieš pozityvaus veiksmo politiką pripažįsta grupiškumo kriterijaus taikymą kompensaciniais tikslais, tačiau laiko, kad mes naudojamės netikusiais kompensuojamųjų grupių kriterijais. Šiuo požiūriu, viešoji politika turi mėginti kompensaciją teikti žmonėms, kurie asmeniškai yra patyrę socialinę arba ekonominę skriaudą. Tam tikras poreikio matas arba „nepalanki aplinka" turėtų būti tuo kriterijumi, pagal kurį būtų teikiama palankesnė traktuotė, o ne paprasta priklausomybė rasės ar lyties kategorijai. Į tai atsakydami rasės ir lyties kriterijais grindžiamo pozityvaus veiksmo šalininkai pabrėžia, jog nekalbant apie poreikių išmatavimo ar nepalankios aplinkos nustatymo sudėtingumą, toks pozityvaus

veiksmo pagrindo pakeitimas sugriautų jo veiksmingumą šalinant rasių ir lyčių diskriminaciją, o būtent ją pozityvusis veiksmas ir turėjo pašalinti. Be to, moterų ir ypač juodaodžių diskriminacija yra taip plačiai paplitusi, kad net labiausiai privilegijuotieji iš jų negali išvengti juos luošinančių padarinių.

Alternatyvos 4 ir 5 grindžiamos kitokiu skirstomojo objekto apibrėžimu. Alternatyva 4 kitaip nubrėžia objekto ribas. Tortą ji traktuoja ne kaip atskirą objektą, bet kaip didesnės visumos – patiekalo – dalį. Pateikiant daiktą kaip didesnės visumos dalį išplečiamos paskirstomojo objekto ribos ir sukuriamas bendresnis vaizdas. Ribos gali būti išplečiamos į skirtingų kategorijų gėrybes (nuo torto iki patiekalo) arba apimant platesnes laiko atkarpas (nuo to, kas įvyksta tą valandą, iki to, kas vyko ir prieš tris valandas iki to).

Objekto ribų išplėtimas visada išreiškia perskirstymo strategiją, nes jis reikalauja naudoti siauriau apibrėžtą objektą (šiuo atveju – tortą) nelygybei platesnėje (šiuo atveju, pietų stalo) srityje kompensuoti.

Alternatyvūs objekto apibrėžimai paprastai nėra „taip arba ne" pasirinkimai, bet veikiau pasirinkimai tam tikrame objekto apibrėžimų kontinuume. Pavyzdžiui, tortas gali būti traktuojamas kaip šiandienos pietų dalis, kaip šiandien siūlomų patiekalų dalis arba kaip šios savaitės valgiaraščio dalis.

Sprendžiant finansinės paramos studentams klausimą atsiranda alternatyvūs objekto apibrėžimai. Tik nedaugelis mokyklų tokią paramą teikia griežtai pagal studento akademinius rezultatus. Dauguma jų tokią paramą teikia bent iš dalies atsižvelgdamos į studentų finansinius poreikius. Kai mokykla svarsto finansinius poreikius, ji traktuoja savo finansinę paramą (tai, ką ji paskirsto) ne vien kaip pinigus, bet kaip dalį kitų studento turimų išteklių, arba aktyvų. Tada jai tenka spręsti klausimą, kas laikytina studento ištekliais. Kai kurios mokyklos žvelgia tik į esamas studento pajamas bei santaupas. Kitos žvelgia plačiau ir į jo aktyvus įskaito jo tėvų pajamas bei santaupas. Teisės, medicinos ir verslo mokyklos paprastai traktuoja potencialiai aukštas savo studentų pajamas kaip savo pačių aktyvų dalį, tad jos linkusios teikti paskolas, o ne paprastas stipendijas, vadovaudamosi įsitikinimu, jog jų studentai nesunkiai grąžins jiems suteiktas paskolas iš savo būsimų pajamų. Tad kalbėdami apie finansinės paramos problemą turime bent keturis alternatyvius paskirstomojo objekto apibrėžimus: parama kaip grynai

piniginė; parama kaip indėlis į studento aktyvus; parama kaip indėlis į studento šeimos aktyvus; parama kaip indėlis į studento pajamas per gyvenimą.

Bet kokia eksplicitinė perskirstymo politika, ypač socialinės rūpybos ir mokesčių politika, susiduria su šiais aktyvų apibrėžimo klausimais. Nustatydami žemutinę asmens išteklių ribą socialinėms išmokoms gauti ar atsižvelgiame į tai, kad jų gavėjai turi automobilius ir namus kaip dalį savo aktyvų? Ar atsižvelgiame į jų giminaičių aktyvus? Mokesčių politikoje neapmokestinimo arba mokesčių lengvatos sąvoka yra naudojama taip, kad atsižvelgiama į faktą, jog žmonės turi įvairių būtinų išlaidų, kurios neturi būti traktuojamos kaip jų apmokestinamų pajamų dalis. Mokesčių kodeksas faktiškai mėgina labiau apmokestinti tas žmonių pajamas, kurios viršija jų būtinąsias išlaidas. Tad daromos mokesčių nuolaidos pajamų daliai, skiriamai išlaikytiniams, būtinosioms verslo ar gydymosi išlaidoms. Ginčai dėl mokesčių reformos daugiausia kelia klausimą, ar esamos mokesčių lengvatos išties atspindi būtinas ir neišvengiamas išlaidas.

Daugelis debatų dėl ginklų kontrolės gali būti traktuojami kaip ginčai dėl karinės galios pasiskirstymo tarp JAV ir jų priešų kiekvienai pusei mėginant „bent prilygti“ priešininko galiai. Paskirstymo objektas čia yra „galia“, o nesutariama dėl to, kaip ji turi būti apibrėžta. Kas turėtų būti palyginimo vienetu: šalies geriausių ginklų techninis lygis, bendra smogiamoji visų jos ginklų galia, jos ginklų ir kontrolės sistemos patikimumas ar jos karinių išlaidų lygis?

Alternatyva 5 paskirstymo objektą apibrėžia jo vertės individui terminais. Neturėdami geresnio termino, galime tai pavadinti perėjimu nuo labiau standartizuotos objekto vertės (pavyzdžiui, torto gabaliuko svoris) prie labiau individualizuotos (pavyzdžiui, jo mitybinės vertės tam tikram individui). Apranga – mažiau lengvabūdiškas pavyzdys. Niekas negalėtų rimtai teigti, jog lygybė reikalauja kiekvienam asmeniui skirti tokio pat dydžio žieminį paltą. Net stalinistiniai kolektyvistai, kurie madas smerkė kaip buržuazinį išsigimimą, pripažino, jog svarbiausia yra tai, kad paltas atitiktų žmogaus ūgį, o ne kiek jam sunaudota audinio.

Konfliktų dėl šio lygybės aspekto daugiausiai kyla socialinės politikos srityje. Čia paskirstomų paslaugų, tokių kaip švietimas, sveikatos apsauga, aprūpinimas būstais, vertę lemia tai, kaip jos atitin-

ka individo poreikius. Ar lygybė daugiatautėje mokyklos apylinkėje reikalauja, kad kiekvienas vaikas turėtų teisę mokytis anglų kalba (teikiant pagalbinius anglų kalbos kursus tiems, kuriems anglų kalba nėra gimtoji), ar veikiau kad kiekvienas turėtų teisę mokytis gimtąja kalba (kas labai palengvintų mokymąsi)? Ar sveikatos apsaugos srityje lygybė reikalauja, kad kiekvienam individui būtų prieinamas koks nors gydytojas ar veikiau tas gydytojas, kurį jis pats pasirinks? Ar lygybė aprūpinant žmones būstais reikalauja, kad kiekvienas turėtų pastogę su būtinais santechnikos mazgais, ar veikiau ji reikalauja, kad kiekvienas turėtų atskirą būstą, tenkinantį jo asmeninius poreikius? Visa tai yra klausimai, kur mūsų atsakymas į paskirstymo teisingumo klausimą priklauso nuo to, kokią reikšmę teikiame individualizuotai vertei?

Alternatyvose 6, 7 ir 8 dėmesys telkiamas į paskirstymo procesą, arba procedūrą. Siūloma (atitinkamai) vadovautis konkurencijos, loterijos ir rinkimų principais. Procesas yra svarbus todėl, kad mums rūpi ne tik rezultatų teisingumas, bet ir procedūros, kurią atliekant jie buvo gauti, teisingumas. Pavyzdžiui, jeigu, išklausę liudijimų baudžiamojoje byloje, prisiekusieji meta monetą nuosprendžiui priimti, tai tokio jų nuosprendžio nelaikytume teisingu net jeigu tas nuosprendis atitiktų pateiktus liudijimus.[6] Daugelyje gyvenimo sričių – loterijose, rinkimuose ar sporto varžybose – mes lengvai pripažįstame rezultatų nelygybę, jeigu žinome, kad pats procesas buvo teisingas.

Procedūrinis paskirstymo matmuo ypač svarbus polyje, nes daugelio vertingų dalykų neįmanoma padalyti. Pagalvokime apie darbo vietą, viešąsias pareigybes, miesto parką arba miesto įstaigas ir apie tokius nemalonius, bet būtinus dalykus, kaip miesto šiukšlynai arba triukšmą keliančios gamyklos. Tokių dalykų paprasčiausiai neįmanoma padalyti ir paskirstyti, nes tokiu atveju jie prarastų savo vertę. Bendrų valdų problemos paprastai reikalauja tokių paskirstymo sprendimų, kur teisingumo kriterijus yra ne dalių lygybė, bet proceso teisingumas.

[6] Žr. Robert Lane, "Procedural Justice in a Democracy: How One Is Treated Versus What One Gets", *Social Justice Research* 2 (1988): 177–192, kur parodoma, jog „žmonėms svarbiau tai, kaip jie traktuojami, nei tai, ką jie gauna".

Galiausiai procesas yra svarbus ir dėl to, kad paskirstymas polyje vyksta ne magišku būdu. Paskirstymą vykdo ne nematoma ranka, bet realūs žmonės realiais veiksmais. Paskirstymo sistemos gali kelti tokį pat socialinį antagonizmą, kokį tariamai kelia konkurencija, arba jos gali būti tokia pat socialinio solidarumo išraiška, kokia laikomi rinkimai stabilioje demokratijoje. Jos gali žadinti ištikimybės jausmus taip, kaip juos tariamai žadina gero vadovo darbų paskirstymas, vienyti žmones tarpusavyje taip, kaip rinkimai tariamai vienija rinkėjus su išrinktuoju atstovu. Valstybinių postų skirstymas loterijų ar net egzaminų pagrindu galbūt skatintų pagarbą sistemai kaip teisingai, tačiau vargiai ar skatintų ištikimybės jausmus. Pačios paskirstymo sistemos gali kurti darbo vietas. Pakanka pažvelgti į mūsų painią mokesčių sistemą, kuri tūkstančius žmonių įdarbina mokesčių inspekcijose, dar tūkstančiams suteikia buhalterių darbą ir dar tūkstančiams darbuotojų firmose, kurios jums padeda kasmet parengti pajamų deklaracijas. Kitokios paskirstymo sistemos gali teikti mažiau įdarbinimo galimybių; pavyzdžiui, įvedus paprastą proporcinę apmokestinimo sistemą, daugelis žmonių šioje sistemoje netektų darbo. Žodžiu, pats paskirstymo procesas kuria arba naikina vertingus dalykus (tokius kaip ištikimybė, visuomeniškumo jausmas arba darbo vietos) šalia tų dalykų, kuriuos jis eksplicitiškai paskirsto.

Vėliau dar grįšime prie kolektyvinių sprendimų priėmimo procesų. Dabar pakanka pabrėžti, jog viena alternatyvių lygybės apibrėžimų klasė grindžiama teisingo proceso, arba procedūros, idėja. Užuot diskutavus apie tai, kas yra gavėjai arba kas yra paskirstoma, galima diskutuoti apie tai, ar teisinga pati paskirstymo procedūra. Būtent šiai klasei priklauso argumentai, grindžiami konkurencijos, loterijų, rinkimų, derybų ir tarpininkavimo idėjomis.

Reziumuojant galima pasakyti, kad kiekvienas politinės problemos sprendimas yra susijęs su tam tikro objekto paskirstymu. Nebūtų jokių politinių konfliktų, jeigu politiniai sprendimai neteiktų naudos vieniems ar neužkrautų nuostolių kitiems. Paskirstomieji dalykai kartais yra materialūs ir apskaičiuojami, pavyzdžiui, pinigai, mokesčiai ir namai. Kartais jie yra mažiau apčiuopiami, pavyzdžiui, gali būti tokie dalykai kaip šaukimo į kariuomenę, ligos, nukentėjimo nuo nusikaltėlių ar išrinkimo į viešąją tarnybą tikimybė. Tačiau bet kuriuo atveju politinis sprendimas implikuoja paskirstymą.

Paprastos maksimos, tokios kaip „lygios galimybės visiems" arba „panašius atvejus traktuok panašiai", tėra patogūs šūkiai, kurie maskuoja paskirstomojo teisingumo dilemas. Analitiko užduotis – išskirti tris klausimus. Pirma, kas yra gavėjai ir kaip (iš daugelio galimų būdų) jie yra apibrėžiami? Antra, kas yra paskirstoma ir kaip (iš daugelio galimų būdų) paskirstomas objektas apibrėžiamas. Trečia, kokios yra tos socialinės procedūros, kurios nulemia vienokį ar kitokį paskirstymą? Galiausiai, politinėje argumentacijoje būtina nurodyti principą, pagal kurį įvairūs atvejai kategorizuojami kaip panašūs arba kaip skirtingi. Kaip mėginsiu parodyti visoje šioje knygoje, daugelis svarbiausių politinių konfliktų bei strateginių mūšių sukasi aplink šią tariamai trivialią apibrėžimo problemą.

Argumentai už lygybę

Net jeigu kam nors pavyktų politinę problemą atskirti nuo paskirstymo problemos, jam tektų spręsti klausimą, kokią poziciją užima jis pats. Kurią alternatyvą pasirinkti, kuria lygybės sąvoka naudotis? Asmens pozicija paskirstymo klausimu priklauso ne tiek nuo požiūrio į konkrečios problemos sprendimą (pavyzdžiui, mokesčių politikos ar paramos studentams klausimu), kiek nuo bendresnio požiūrio į pasaulį. Ši pasaulėžiūra apima prielaidas apie bendruomenės prasmę ir nuosavybės prigimtį, t. y. prielaidas, peržengiančias atskiras problemas.

Viena pagrindinių takoskyrų ginčuose dėl teisingumo yra tai, ar paskirstymas turi būti vertinamas pagal proceso, ar pagal rezultato kriterijus. Robertas Nozickas nuodugniai gina procesinius kriterijus savo knygoje *Anarchija, valstybė ir utopija*.[7] Jis argumentuoja, kad paskirstymas teisingu laikytinas tada, kai susiklosto vykstant savanoriškam ir teisingam procesui. Paskirstymas yra teisingas, jeigu visos valdos (ką žmonės turi) yra įgytos teisingai.

Kaip žinoti, ar valdos yra „įgytos teisingai"? Nozickas skiria du valdų tipus ir teigia, jog kiekvienu iš šių atvejų turime išsiaiškinti, ar valdos įgytos teisingai. Pirma, visa, kas yra naujai sukurta (pavyzdžiui, išradimas) arba kas nėra kieno nors nuosavybė (pavyzdžiui,

[7] Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (New York: Basic Books, 1974).

teisė teikti taksi paslaugas mieste, kur nėra įvesta taksi medalionų sistema), gali būti įsigyjama, arba pasisavinama, teisėtai. Antra, visa, kas įsigyjama perdavimo būdu – mainais, dovanomis arba paveldu – įsigyjama teisėtai. Tad norint įvertinti paskirstymo teisingumą būtina remtis istoriniais duomenimis – galbūt nuosavybės įsigijimo registru, pavyzdžiui, patento ar nuosavybės titulo istorijos aprašu.

Savo procesinę, arba istorinę, teisingumo koncepciją Nozickas supriešina su tuo, ką jis vadina *galutinio rezultato koncepcija*. Šioje koncepcijoje žvelgiama į gavėjų, arba savininkų, ir į paskirstomų objektų charakteristikas ir keliamas klausimas, ar egzistuoja deramas atitikimas. Nozickas sakytų, jog mūsų torto istorijoje pirmosios penkios alternatyvos grindžiamos galutinio rezultato koncepcija. Jos pagrįstos prielaida, jog teisingas paskirstymas yra tas, kur gavėjai ir objektai yra deramai apibrėžti ir kiekvienas kvalifikuotas gavėjas gauna lygią kiekvieno objekto dalį. Nozickas tai vadina *galutinio rezultato teisingumu*, nes, norint įvertinti paskirstymo teisingumą, pakanka pažvelgti į galutinį rezultatą ir nereikia jokios istorinės informacijos apie tai, kaip tas paskirstymas susiklostė.

Kitai šios teorinės takoskyros pusei atstovauja Johno Rawlso *Teisingumo teorija*.[8] Gavėjų klasę Rawlsas apibrėžia kaip visus piliečius, o dalybų objektu laiko vadinamąsias pirmines socialines gėrybes. Pirminės socialinės gėrybės yra tie dalykai, kurie žmonėms labai svarbūs (ir todėl „pirminės"), tačiau yra kuriami, formuojami ir veikiami socialinės struktūros bei politinių institucijų (ir todėl „socialinės"). Galia, turtas, pajamos, pilietinės teisės ir laisvės – visa tai yra šio pobūdžio gėrybės. Šias gėrybes Rawlsas skiria nuo pirminių natūralių gėrybių – dalykų, kurie žmonėms labai svarbūs, bet kurių visuomenė negali tiesiogiai kontroliuoti net jeigu ir daro jiems įtaką. Šio pobūdžio gėrybėmis Rawlsas laiko išmintingumą, jėgą, vaizduotę, gabumus ir sveikatą.[9]

[8] John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971).

[9] Galėtume kabinėtis, kaip tai daugelis darė, prie Rawlso teikiamo pirminių natūralių gėrybių sąrašo. Žr., pavyzdžiui, Ronald Green, "Health Care and Justice in Contract Theory Perspective", kn. Robert Veach and Roy Branson, eds., *Ethics and Health Policy* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1976), p. 111–126, kur argumentuojama, jog sveikata turėtų būti laikoma pirmine socialine gėrybe, nes ją esmingai veikia socialinė draudimo ir medicininio aptarnavimo organizacija.

Rawlsas mums siūlo įsivaizduoti situaciją, kai turime galimybę pasirinkti taisykles, kuriomis vadovausis visuomenė, į kurią patys netrukus įsitrauksime. Mus turi gaubti „nežinojimo uždanga": nors žinome, kad natūralios pirminės gėrybės pasiskirsto nelygiai, nežinome, kaip tas pasiskirstymas paliečia kiekvieną mūsų individualiai. Esant šiai sąlygai kokias taisykles pasirinktume? Rawlsas teigia, jog dauguma racionalių žmonių norėtų, kad pirminės socialinės gėrybės būtų paskirstomos po lygiai, tačiau jie pripažintų socialinę ir ekonominę nelygybę, jeigu tokia nelygybė būtų naudinga kiekvienam ir būtų siejama su padėtimis ar pareigybėmis, kurios yra atviros visiems. Pavyzdžiui, galėtume sutikti su tuo, kad gydytojai gautų kur kas didesnius atlyginimus nei kiti, jeigu manytume, kad tokie atlyginimai būtini siekiant pritraukti žmonių ilgoms medicinos mokslų studijoms, ir kartu reikalauti, kad kiekvienam būtų atvira medicininio išsimokslinimo galimybė.

Nors šią Rawlso teoriją Nozickas vadina „galutinio rezultato" teorija, Rawlso siūloma teisingumo koncepcija yra procesinė dviem svarbiais aspektais. Pirma, teisingumą jis laiko visuomenės taisyklių bei institucijų atributu ir tik išvestine prasme jų poveikyje susiklostančio paskirstymo atributu. „Teisingumas kaip sąžiningumas" – taip Rawlsas įvardija savo koncepciją. Antra, savo teisingumo principus jis gauna pritaikęs tam tikrą procedūrą, kuri yra esminė jo teorijoje – tai hipotetinio kontrakto tarp laisvų ir lygių žmonių sudarymo procedūra. Rawlso procedūra yra mintinis procesas, „mintinis eksperimentas". Ir nors jis yra hipotetinis, o ne realus – kitaip nei Nozicko koncepcijoje, kur teisingumas vertinamas atsižvelgiant į realią mainų istoriją – vis dėlto jis yra procesas.

Abu šie požiūriai į paskirstomąjį teisingumą susiduria su sąvokinėmis problemomis. Sunkiausia Nozicko procesinio teisingumo koncepcijos problema – kaip apibrėžti pirminio įgijimo ir perdavimo „teisingumą". Žinoma, galima būtų sakyti, kad įgijimai ir perdavimai yra teisingi, jeigu jie nepažeidžia teisinių visuomenės taisyklių, pavyzdžiui, jeigu prekių reklama nėra apgaulinga, jeigu nevagiamos užpatentuotos arba autorinių teisių ginamos kitų žmonių idėjos, jeigu derybose nesigriebiama prievartos ir t.t. Tačiau tokiu atveju kaip duotybę jau postuluojame būtent tai, ką dar turėtume įvertinti – mūsų visuomenėje galiojančias paskirstymo taisykles. Jeigu pažvelgtu-

me, pavyzdžiui, į Ameriką per laikotarpį iki Pilietinio karo, tai matytume, jog baltaodžiai galėjo turėti juodaodžių vergų, t.y. galėjo juodaodžius laikyti savo nuosavybe, o visa neištekėjusios moters nuosavybė, jai ištekėjus, pereidavo jos vyro nuosavybėn. Pagal Nozicko teisingumo teoriją toks nuosavybės paskirstymas vis dėlto laikytinas teisingu. Vergvaldžiai ir susituokę vyrai įgydavo savo nuosavybę visiškai teisingai – galiojančių įstatymų ribose. Tad procedūrinės teisingumo koncepcijos šalininkai dar turi problemą – jie turi atrasti nepriklausomus standartus, į kuriuos atsižvelgiant galėtų būti vertinamas paskirstymo proceso teisingumas.

Tas pat pasakytina apie „galutinio rezultato" koncepcijų atstovus. Jie privalo apibrėžti tas gavėjų ir paskirstomų objektų charakteristikas, kurios turi reikšmės teisingumui. Vienas šios problemos sprendimas būtų priimti visuomenę tokią, kokia ji yra, ir teigti, kad tos charakteristikos, kurias žmonės laiko svarbiomis, pagal apibrėžimą yra reikšmingos.[10] Jeigu žmonės mano, kad asmens išsilavinimo lygis turi reikšmės jo uždarbiui, tai išsilavinimas yra reikšminga charakteristika. Jeigu jie mano, kad asmens lytis šiuo aspektu neturi reikšmės, tada teisingas paskirstymas bus tas, kuris yra neutralus lyčių atžvilgiu.

Šios koncepcijos problema yra tai, jog konfliktai dėl paskirstymo kyla būtent todėl, kad žmonės nesutaria dėl to, kas laikytina reikšmingomis gavėjų ir paskirstymo objektų charakteristikomis. Jeigu žmonės nesutaria, tai iš kur atsiras standartai? Ar turime paisyti daugumos ir jos pažiūras laikyti teisingomis vien tik dėl to, kad ji turi skaitmeninį pranašumą? O jeigu taip, tai kaip atrandame daugumą – referendumais, viešosios nuomonės apklausomis ar sociologiniais tyrimais? Kaip galime paaiškinti faktą, jog žmonės keičia savo nuomonę – tam tikroje vietoje ir tam tikru metu rasė laikoma svarbiu pilietybės kriterijumi, o kitoje vietoje ar kitu metu nėra laikoma tokiu kriterijumi? Vienoje epochoje švietimas gali būti traktuojamas tik kaip mokymo plano vykdymas, tad rasiškai segreguotas švietimas gali reikšti lygias išsilavinimo galimybes, tačiau kitoje epochoje švietimas gali būti traktuojamas ne vien kaip mokymo plano vykdymas, bet ir kaip socialinė bei psichologinė patirtis, ir

[10] Šios nuostatos laikosi Michaelas Walzeris kn. *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983).

todėl apie segreguotą švietimą negalima pasakyti, jog jis teikia lygias išsilavinimo galimybes.[11] Jeigu ieškodami teisingo gavėjų ir paskirstymo objektų apibrėžimo paprasčiausiai apeliuojame į egzistuojančią praktiką, tai netenkame standartų, kuriais remdamiesi galėtume kritikuoti egzistuojančią paskirstymo tvarką.

Kita koncepcija būtų toji, kuri gavėjus ir paskirstomus objektus mėgina apibrėžti pagal universalius standartus, nepriklausomus nuo atskiros visuomenės normų. Būtent šią koncepciją gina Rawlsas. Jis apeliuoja į mūsų vidinį teisingumo jausmą bei pamatinį racionalumą ir tada dedukuoja teisingumo principus siūlydamas mums pagalvoti apie teisingos visuomenės taisykles, kurias pripažintume nebūdami šališkai veikiami žinių apie savo pačių situaciją. Tačiau šis sprendimas galimas tik tuo atveju, jeigu tikime, kad egzistuoja universali paskirstomojo teisingumo logika, kurią pripažintų visi žmonės, nežinodami savo kultūros ir savo konkrečios istorijos.

Tie žmonės, kurie priima Nozicko procesinę teisingumo sampratą, paprastai neigiamai vertina bet kokią tiesioginio perskirstymo politiką, net jeigu mano, kad esama paskirstymo sistema nėra teisinga. Jeigu manote, kad galiausiai paskirstymas turi būti vertinamas pagal tai, kokiam procesui vykstant jis atsirado, tai neteisingumą siūlysite šalinti ištaisant proceso trūkumus. Pavyzdžiui, jeigu žaidimo taisyklės rinkoje suteikia nepateisinamą pranašumą labai stambioms firmoms, sprendimas būtų toks: tam tikrus apribojimus pritaikyti didelėms firmoms (antitrestiniai įstatymai), o ne didelių firmų išteklių dalį nusavinus perduoti smulkesnėms firmoms.

Žmonės, kurių požiūris į teisingumą remiasi galutinio rezultato koncepcija, bus labiau linkę pripažinti tiesioginį perskirstymą. Jeigu manote, kad paskirstymas turi būti vertinamas pagal tai, ar vienodai traktuoja deramai apibrėžtus gavėjus ir objektus, tai neteisingumą siūlysite šalinti neteisingų apibrėžimų ištaisymu ir atitinkamu paskirstymo objektų perskirstymu. Pavyzdžiui, mokyklų segregacijos atveju, jeigu juodaodžiai gauna blogesnį išsilavinimą dėl to, kad švietimas siaurai apibrėžiamas tik kaip mokymo programos vykdymas, sprendimas būtų švietimą naujai apibrėžti taip: „moky-

[11] Šį intelektinį žingsnį padarė Aukščiausiasis Teismas byloje *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

mo programos vykdymas plius socialinė integracija" ir atitinkamai perskirstyti šį naują objektą. Tačiau praktiškai skirtumas tarp procesinio sprendimo ir galutinio rezultato sprendimo nėra toks aiškus. Pateikus naują švietimo apibrėžimą, beveik neišvengiamai pakeičiama visa švietimo institucija ir pats švietimo paslaugos paskirstymo procesas.

Antrąją svarbią takoskyrą žymi didieji debatai dėl to, kokio pobūdžio intervenciją į asmens laisvę galima toleruoti kaip kainą už paskirstomąjį teisingumą. Čia ginčo puses skiria jų naudojama laisvės sąvoka. Viena vertus, laisvė yra laisvė nuo suvaržymų; kita vertus, laisvė yra laisvė daryti ką nori.[12] Žmonės, kurie vadovaujasi procesine teisingumo samprata, laisvę paprastai traktuoja kaip asmens laisvę netrikdomai naudotis bei disponuoti savo ištekliais. Jeigu jūs laikotės šio požiūrio, tai jums bus labai sunku pripažinti valstybinį perskirstymą, nes bet koks apmokestinimas riboja asmens laisvę savo išteklius naudoti savo nuožiūra. Žmonės, kurie vadovaujasi galutinio rezultato samprata, laisvę paprastai supranta kaip disponavimą pakankamais „esminiais" ištekliais tam, kad pasirinkimą lemtų asmens norai, o ne būtinybė. Jeigu laikotės šio požiūrio, jūs daug laiko praleisite svarstydamas, kokie ištekliai laikytini „esminiais" žmogaus gerovei ir reikalausite, kad valstybė vykdytų perskirstymą kiekvieną aprūpindama esminiais ištekliais.

Nozickas argumentuoja, kad nuosavybė ir laisvė, kaip nesikišimo sąvokos, yra neatsiejamai susijusios. Ką gali reikšti nuosavybės teisė, klausia jis, jeigu ne teisę netrikdomai kažkuo naudotis be jokių suvaržymų? Jo įsitikinimu, bet kokia politika, grindžiama paskirstymu pagal galutinį rezultatą, yra logiškai prieštaringa, nes tai, ką ji duoda viena ranka, atima kita ranka. Vykdydama perskirstymą ji suteikia žmonėms teises į daiktus, t. y. teises, kurios gali reikšti tik tai, jog suteikiama teisė daiktu naudotis savo nuožiūra. Tačiau paskirstymas pagal galutinio rezultato principą gali būti palaikomas tik nuolat pažeidinėjant individų teisę disponuoti savo nuosavybe – juos apmokestinant ir periodiškai vykdant perskirstymą, kuriuo būtų ištaisomi nelygūs žmonių laisvų pasirinkimų rezultatai.[13]

12 Apie laisvę plačiau kalbėsime 5 skyriuje.

13 Nozick, op. cit. (išnaša 7), p. 171.

Kokiu būdu tie, kurie laikosi kitos laisvės koncepcijos, gali išsprūsti iš šių spąstų? Vienas būdas – skirti specifines laisves ir abstrakčią visuminę laisvę. Galima žmonėms parūpinti specifines laisves, tokias kaip laisvė nebadauti, žodžio laisvė arba laisvė pasirinkti gydytoją, per daug nesuvaržant žmonių naudojimosi savo nuosavybe. Kitas atsakymas būtų tai, kad žmonių aprūpinimas esminiais ištekliais jų laisvei realizuoti nereikalauja labai plataus masto perskirstymo, tad žmonių teisė disponuoti savo ištekliais nebūtinai rimtai pažeidžiama. Teisingumas, šiuo požiūriu, nereikalauja, kad kiekvienam būtų skiriamos vienodos paskirstomojo objekto dalys – jos turi būti tik pakankamos. Teisingumas, grindžiamas galutinio rezultato principu, nereikalauja, kad kiekvienas gautų vienodą pinigų sumą arba vienodo dydžio žieminį paltą, tačiau jis reikalauja, kad kiekvienas būtų aprūpintas minimaliomis pajamomis ir būtinąja apranga. Perskirstymo politika turi garantuoti, kad kiekvienas gautų esminį minimumą, tad žmonės turėtų būti apmokestinami tik tiek, kad užtektų kiekvieną aprūpinti būtinuoju minimumu; ji neapmokestins nė vieno žmogaus taip, kad jo gerovė nusmuktų žemiau minimumo. Šis požiūris į teisingumą, kuris kartais vadinamas *sąžiningu pasidalijimu* (*fair shares*),[14] suponuoja, jog nuosavybės teisės vis dar gali išsaugoti savo esminę prasmę – teisę naudotis savo turtu savo nuožiūra, net jeigu jos ribojamos.

Trečiąją takoskyrą apibrėžia klausimas, ar nuosavybė laikytina individo, ar veikiau kolektyvo dariniu. Vienu požiūriu, vertingi daiktai yra tie, kuriuos verta turėti ir dėl kurių verta kautis, kurie atsiranda ir įgyja savo vertę individo pastangomis. Net jeigu kažkas sukuriama jungtinėmis pastangomis, pavyzdžiui, automobilis ar erdvėlaivio skrydis, visada galima nustatyti konkretų atskirų individų indėlį. Juk jeigu bendradarbiavimas grindžiamas darbo specializacija ir darbo pasidalijimu, tai nesunku išmatuoti kiekvieno individo pridedamą vertę nuosekliame produkto gamybos procese.[15] Nieko keis-

14 Žr., pavyzdžiui, William Ryan, *Equality* (New York: Random House, 1981), ypač 1–3 skyrius.

15 Šį argumentą geriausiai pateikia Nozickas, op. cit. (išnaša 7), p. 186–187. Jis papildo jį kitu argumentu, ginančiu idėją, jog net kolektyviai gaminamo produkto atveju galima identifikuoti atskirų individų indėlį; tačiau man tas argumentas atrodo tautologinis. Jis formuluojamas maždaug taip: atskirų individų indėlį galima identifikuoti todėl, kad „laisvoje rinkoje

ta, kad šis požiūris į teisingumą paprastai eina išvien su procesine lygybės samprata ir laisvės kaip individo laisvo pasirinkimo, idėja. Juk jeigu neįmanoma apibrėžti atskirų individų sukurtų atskirų vertės vienetų, tai neįmanoma įvertinti tam tikro paskirstymo teisingumą nagrinėjant kaip atskiras istorines transakcijas.

Kitu požiūriu, bent jau kai kurie vertingi daiktai atsiranda dėl žmonių bendradarbiavimo, duodančio didesnį (ir kokybiškai skirtingą) rezultatą nei tą, kurį duotų atskirų individų pastangų rezultatų suma. Bendradarbiavimas pirmuoju požiūriu primena estafetines lenktynes: kiekvieno lenktynių dalyvio indėlis į pergalę yra aiškiai apibrėžiamas ir išmatuojamas. Bendradarbiavimas antruoju požiūriu primena kamerinės muzikos koncertą. Vertinamas dalykas – auditorijos klausoma muzika, kaip ir jos atlikimo patirtis – negali būti apibūdintas kaip individualių garsų suma. Muzikinis koncertas yra harmonizuotų ir subalansuotų garsų visuma. Be abejo, muzikoje pripažįstami momentai, kai vienas instrumentas plėtoja temą arba savo motyvą muzikinėje ornamentikoje, tačiau net virtuozo koncerto sėkmė priklauso nuo akompanavimo kokybės ir jautrumo.

Rawlso pirminių gėrybių idėja remiasi prielaida, kad vertingiausios gėrybės yra socialinis produktas. R. H. Tawney tą pačią prielaidą formuluoja kitaip: „Jeigu kiekvienam iš šimto tūkstančių žmonių, kurie išsilaipino Prancūzijoje 1914 m., būtų pateikta viena šimtas tūkstantoji dalis pirmojo ekspedicinio korpuso išsilaipinimo kainos dalis, ir jeigu jam būtų pasiūlyta išleisti šią sumą savo nuožiūra, kad pasaulis taptų „saugesnis demokratijai“, tai visiškai gali būti, kad tokiam siūlymui būtų pritarę kavinių savininkai, tačiau abejotina, ar vokiečių puolimas būtų sustabdytas prie Marnos.“[16] Jau turi būti aišku, kad nuosavybę ir vertę traktavę kaip individo darinį, pirmenybę teiksime tai politikai, kuri pripažįsta individo laisvę įsigyti ir naudoti daiktus savo nuožiūra. O jeigu nuosavybę ir

žmonės perduoda kitiems savo išteklius arba savo darbą už kainą, kuri susiklosto tokioje rinkoje. Jeigu ribinio produktyvumo teorija yra bent daugmaž teisinga, tai šių savanoriškų perdavimų būdu žmonės gauna savo (daugmaž) ribinį produktą“. Iš esmės šis teiginys tolygus tezei, jog kadangi galime įsivaizduoti hipotetinį individo indėlį (t.y. jo ribinį produktą), tai tą indėlį galime nustatyti realiai.

16 R. H. Tawney, *Equality*, 5th ed. (London: Unwin, 1964), p. 122–123.

vertę traktuojame kaip socialinį darinį, tai teiksime pirmenybę perskirstymo politikai, kiekvienam garantuojančią tam tikrą dalį socialiai sukurtų gėrybių.

Ketvirtoji didžioji takoskyra skiria požiūrius į žmogiškąją motyvaciją. Vienu požiūriu, dirbti, gaminti ir kurti pirmiausia žmones skatina poreikis. Jie dirba, kad įgytų daiktų, kurie jiems būtini arba kurių jie geidžia. Kitu požiūriu, žmonės iš prigimties turi polinkį dirbti, gaminti ir kurti, o poreikis jiems tėra kliuvinys. Vienu požiūriu, stygius yra pagrindinė paskata dirbti; kitu požiūriu, saugumo sąlygomis pagrindinė paskata dirbti yra vidinis potraukis.

Šių dviejų požiūrių į motyvaciją sąsaja su pozicijomis lygybės klausimu yra gana akivaizdi. Jeigu manome, kad darbas visų pirma yra poreikio rezultatas, tai mums bus nepriimtina perskirstymo politika, kuri perskirsto žmonių darbu sukurtus daiktus. Tokia politika gali tik sumažinti visuomenės produktyvumą. Šis požiūris neužkerta kelio jokiai socialinei paramai: daugelis žmonių šioje takoskyros pusėje pripažįsta perskirstymą, jeigu jis reiškia aprūpinimą būtiniausiais dalykais (maistu, apranga, pastoge) tuos, kuriems jų stinga. Kita vertus, jeigu manome, kad žmonės yra kūrybingesni ir energingesni tada, kai jie jaučiasi ekonomiškai saugūs, tai mums bus priimtinas daug platesnis gėrybių ir paslaugų perskirstymas.

Turbūt jau aišku, kad dvi čia aprašytų požiūrių grupės yra socialinis konservatizmas ir socialinis liberalizmas. Konservatizmas paskirstomąjį teisingumą traktuoja kaip įgijimų teisingumą, laisvę – kaip teisę disponuoti savo nuosavybe, nuosavybę – kaip individo darinį, o darbo motyvaciją – kaip finansinių poreikių rezultatą. Liberalizmas paskirstomąjį teisingumą traktuoja kaip sąžiningą pasidalijimą esminiais ištekliais, laisvę – kaip laisvę nuo kraštutinio nepritekliaus, nuosavybę – kaip socialinį darinį ir produktyvumą – kaip veiklą, skatinamą saugumo. Kiekvieną iš šių temų detaliai nagrinėsime tolesniuose skyriuose; jas čia paminiu todėl, kad jos susijusios su požiūriais į lygybę.

Didžiojo ginčo dėl teisingumo dalyvius galiausiai galima atskirti (jeigu žlugtų pastangos atskirti juos pagal kitus kriterijus) pagal tai, kam jie užkrauna įrodymo naštą. Vienos pusės požiūriu, žmonių nelygybė – pajamų, turto, išsilavinimo ar užsiėmimo aspektu – turi būti laikoma normalia padėtimi ir bet koks nukrypimas nuo jos tu-

ri būti teisinamas. Kalbant vienos iš šio ginčo pusės atstovo žodžiais, „Norint pateisinti pajamų perskirstymą, būtina įrodyti, jog individai dėl kažkokių priežasčių neturi teisės disponuoti užsidirbtomis pajamomis.“[17] Kitos pusės požiūriu, tam tikrų esminių išteklių paskirstymo lygybė turi būti laikoma normalia padėtimi ir bet koks nukrypimas nuo šios lygybės turi būti teisinamas apeliuojant į kitus socialius tikslus. Šios ginčo pusės atstovo žodžiais, „Visos socialinės gėrybės – laisvė ir atviros galimybės, pajamos ir turtas bei dalykai, nuo kurių priklauso asmens savigarba – turi būti paskirstomi po lygiai, nebent nelygus kurios nors iš šių gėrybių paskirstymas yra naudingas kiekvienam.“[18]

[17] Mark Plattner, "The Welfare State vs. the Redistributive State", *The Public Interest* 55 (Spring 1979): 28–48; citata iš p. 32.

[18] Rawls, *op. cit.* (išnaša 8), p. 62.

3

EFEKTYVUMAS

„Didžiausia išeiga iš turimos įeigos" arba „tikslo pasiekimas mažiausiomis sąnaudomis" yra paprasčiausi efektyvumo apibrėžimai. Tačiau kaip parodė Aaronas Wildavsky, techninis efektyvumas neparodo, kuria kryptimi jūs turite judėti, jis tik parodo, kaip jį galite pasiekti mažiausiomis pastangomis.[1] Tad efektyvumas nėra savaiminis tikslas. Jo siekiame tik todėl, kad jis mums padeda lengviau pasiekti mūsų geidžiamus tikslus. Vis dėlto šiame skyriuje nagrinėju šią sąvoka, nes ji vyrauja šiuolaikiniame politiniame Amerikos diskurse.

Efektyvumas yra santykinė sąvoka. Ji išreiškia alternatyvių priemonių, naudojamų siekiant tam tikro tikslo, vertinimą. Dabar ji paprastai traktuojama kaip įeigos ir išeigos, pastangų ir rezultatų, išlaidų ir pajamų, patirtų sąnaudų ir gautos naudos santykis.[2] Kaip pozityvaus įvertinimo kriterijus efektyvumas yra taikomas įvairiausiems dalykams. Efektyvios organizacijos yra tos, kurios pasiekia savo tikslus su mažiausiomis taršos, dubliavimo ir sunaudotų išteklių sąnaudomis. Efektyviai veikiantys žmonės yra tie, kurie per trumpą laiką pasiekia daug. Efektyvus išteklių paskirstymas yra tas, kuris visuomenei atneša didžiausios visuminės naudos. Efektyvūs pasirinkimai yra tie, kurie atneša daugiausia naudos tokiais pat kaštais, arba tie pasirinkimai, kurių rezultatas pasiekiamas mažiausiais kaštais.

1 Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown, 1979), p. 131.

2 Sumner H. Slichter, "Efficiency" in Edwin R. A. Seligman, ed., *Encyclopedia of Social Sciences* (New York: Macmillan, 1947), vol. 5, p. 437–439.

Visi šie apibrėžimai tėra variacijos viena tema – būtent kaip iš tam tikro ištekliaus išgauti daugiausia. Panašiai kaip „lygių riekių" sprendimas torto dalybų atveju, intuityviai priimtinas pasirinkimo klausimo sprendimas šiuo atveju atrodo tas, kuris leidžia iš turimų išteklių išgauti daugiausia. Niekas neprieštarauja efektyvumui, lygiai taip pat kaip niekas neprieštarauja teisingumui. Kiekvienas nori savo tikslą pasiekti mažiausiomis pastangomis. Konfliktai kyla tada, kai tenka atsakyti į tris klausimus: Kas gaus naudos ir kas patirs nuostolių, jeigu bus vykdoma tam tikra politika? Kaip išmatuoti vykdomos politikos naudą pagal jos kainą? Ir kokia žmogiškosios veiklos organizavimo forma leistų pasiekti efektyviausių rezultatų?

Kas yra efektyvumas?

Savo klasikinėje studijoje apie efektyvumą Herbertas Simonas svarstė, kaip viešosios bibliotekos administratorius savo veikloje galėtų pritaikyti efektyvumo kriterijų. Jis tarė, kad ištekliai, kuriais disponuoja administratorius, yra riboti, ir kad biblioteka vadovaujasi valdžios jai nustatytais tikslais. Administratoriaus užduotis – turimais ištekliais maksimizuoti šiuos tikslus. Simono išvada: „Gera" viešoji biblioteka, administratoriaus požiūriu, yra ne ta, kuri savo fonduose turi visas kada nors išleistas knygas, bet ta, kuri ribotais ištekliais surenka geriausią knygų kolekciją.[3] Remdamasis Simono darbais Aaronas Wildavsky ir jo kolegos po 30 metų iškėlė panašų klausimą: mėgino nustatyti realios bibliotekų sistemos efektyvumą Oklendo mieste, Kalifornijoje. Pradėjo nuo idėjos, jog „agentūra nėra efektyvi, jeigu ji gali sukurti (bet nesukuria) didesnės išeigos savo biudžetui".[4] Štai kaip jie apibendrina savo analizę:

[3] Herbert Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., (New York: Macmillan, 1947), p. 186–187.

[4] Šios studijos rezultatai buvo apibendrinti kn. Frank Levy, Arnold Meltsner and Aaron Wildavsky, *Urban Outcomes* (Berkeley: University of California Press, 1974). Pateiktoji citata ir toliau pateikiamas apibendrinimas paimtas iš Wildavsky vėlesnio šios studijos komentaro kn. *Speaking Truth to Power*, op. cit. (išnaša 1), p. 365.

Vienas iš bibliotekos išeigos komponentų yra apyvarta. Esminė apyvartos sąlyga – nuolat atnaujinti knygų fondus. Naujos knygos įsigyjamos už pinigus, kurių galima gauti perskirstant biudžetą. Analizuodami bibliotekų personalą atradome ryškų kvalifikacinį perteklių. Daugelyje filialų personalą sudaro du ar net daugiau profesionalų, nors visą darbą galėtų atlikti vienas profesionalas su vienu pagalbiniu darbuotoju. Didelius atlyginimus gaunantys profesionalai paprastai dirba kanceliarinį darbą. Jeigu personalo dydis atitiktų realų darbo krūvį, sutaupytos lėšos galėtų būti skirtos naujoms knygoms įsigyti.[5]

Taigi analitikai sutaria, jog efektyviai tvarkoma biblioteka yra toji, kuri sukaupia gerą knygų kolekciją; be to, tyrinėtojai siūlo Oklendo biblioteką padaryti efektyvesnę kai kuriuos profesionalus pakeitus mažiau kvalifikuotais darbuotojais, o sutaupytas lėšas skirti knygoms įsigyti.

Galima įsivaizduoti prieštaravimus šiam sprendimui.

1. Kai kurie piliečiai gali suabejoti tuo, ar knygų kaupimas yra išties esminė bibliotekos paskirtis. Galbūt bibliotekų sistema turėtų būti naudojama viešosioms paskaitoms, diskusijoms, vaikų laisvalaikiui, informacinėms paslaugoms, bendruomenės istorijos archyvams arba vietos paauglių pomokykliniams užsiėmimams. Kas nustatė, kad „knygų kaupimas" yra bibliotekos paskirtis? Kaip pasverti visų galimų bibliotekos funkcijų vertę? Žodžiu, iš kur mums žinoti, kokiais tikslais vadovautis vertinant jų pasiekimo kaštus?
2. Knygų mėgėjai galėtų ginčytis dėl to, kokio pobūdžio knygų kolekcija būtų „geriausia iš galimų". Ar ji turėtų būti orientuota į vaikų, ar į suaugusiųjų knygas? Į mokslinės fantastikos ar į istorijos mėgėjus? Į pramoginę ar rimtą mokslinę literatūrą? Skirtingo pobūdžio knygos bus naudingos skirtingoms bibliotekos skaitytojų grupėms. Kaip subalansuoti antikvarinių, klasikinių ir naujai išleistų knygų kolekcijas?

5 Wildavsky, *op. cit.* (išn. 1), p. 365. Wildavsky ir jo kolegos aiškiai suvokia to pobūdžio kritiką, kurią pateikiu toliau. Naudojuosi šiuo pavyzdžiu ne tam, kad juos kritikuočiau, o veikiau siekdama parodyti, kad net tariamai aiškūs apibrėžimai ir kriterijai tampa daug sudėtingesni, kai juos mąstome politiškai.

Teikiant pirmenybę vienam kuriam nors knygų tipui naudos gali turėti atitinkamai: antikvariatai, įsitvirtinusios leidyklos ir nauji autoriai bei leidėjai. Ar turi būti kaupiamos įgarsintos knygos, kompaktinės plokštelės, vaizdajuostės ir dokumentiniai TV filmai atsižvelgiant į poreikius tų žmonių, kuriems spausdintas žodis nėra pirmasis žinių ar pramogų šaltinis. Tokia kolekcija pritrauktų naują bibliotekos klientų grupę. Visi šie klausimai susiję su klientūros problema: kam biblioteka turi teikti savo paslaugas? Ir jie iškyla net pripažinus siaurą bibliotekos tikslo apibrėžimą: „Pirk knygas".

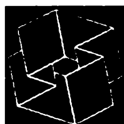
3. Bibliotekininkai, kurie netektų darbo, jeigu būtų priimtos mūsų profesorių siūlomos efektyvumo didinimo priemonės, neabejotinai iškart pareikštų, jog viešosios bibliotekos teikia bendruomenei darbo vietas ir atveria papildomų socialinio mobilumo galimybių, ypač moterims. Personalo didėjimą jie traktuotų kaip bibliotekų išeigą, o ne vien kaip įeigą. Personalo atlyginimai nėra tik išlaidų straipsnis apskaitoje, bet ir pajamų straipsnis bendruomenės nariams. Kadangi polyje įeiga paprastai kartu yra ir išeiga, įprastoji efektyvumo skaičiavimo aritmetika tik viską supainioja.
4. Bibliotekininkai galėtų žengti toliau – parodyti, kokią įvairią naudą teikia jų paslaugos, jau nekalbant apie jų pačių darbo vietas. Jie skaito vaikams knygų ištraukas ir šitaip didina jų poveikį. Jie užima vaikus keletą valandų per dieną, suteikdami galimybę daugeliui tėvų panaudoti šį laiką kitai produktyviai veiklai. Jie teikia enciklopedinę informaciją telefonu ir taip sutaupo laiką dar kitiems žmonėms. Jie padeda mokyklų klasėms ir bendruomenės grupėms atlikti tyrimus planuojant savo programas, tad didina tokios veiklos vertę. Jie pripažįsta, kad šioms funkcijoms atlikti galbūt nereikia profesionalių bibliotekininkų, bet ar Oklendas gautų didesnę įdėjimų išeigą, jeigu juos sutaupytų samdydamas mažiau kvalifikuotų darbuotojų? Nėra apibrėžtų ribų įvairioms įsivaizduojamoms gėrybėms, kurių duoda tam tikras įdėjimas. Iš kur žinome, kurioje vietoje turi būti nubrėžta tokia riba, ir kaip nustatome visų šių gėrybių vertę?

5. Ekonomistai sako, jog bet kurios veiklos kaštus nusako ne tik dėl jos išleisti pinigai, bet ir prarastų veiklos alternatyvų kaštai. Ką kitą galėtume padaryti tiek pat išleisdami? Čia grįžtame prie pirmojo punkto kritikos: yra daugybė kitų dalykų, kuriuos bibliotekos administratorius galėtų padaryti už pinigus, kuriuos jis išleidžia knygoms ir atlyginimams. Kurios iš šių prarastų veiklos alternatyvų laikytinos kaštais efektyvumo skaičiavimuose?
6. Kai kurie žmonės mano, jog efektyviai veikianti biblioteka yra toji, kurioje sugaištama mažiausiai laiko. Skaitytojai sugaištų mažiausiai laiko, jeigu ieškant reikiamos literatūros jiems visada talkintų gausus budinčių bibliotekininkų būrys. Tačiau tai gali reikšti, jog daugybė bibliotekininkų didžiąją savo darbo laiko dalį sėdės nieko neveikdami. Bibliotekininkai iššvaistytų mažiausiai laiko, jeigu literatūros paieškoms būtų paskirtas minimalus bibliotekininkų skaičius. Tada kiekvienas bibliotekininkas visada būtų užimtas, tačiau tai reikštų, jog skaitytojams tokios paslaugos reikėtų laukti eilėse. Efektyvumas vieniems bus išteklių švaistymas kitiems.
7. Kai kurie žmonės mano, jog efektyviai veikianti biblioteka yra toji, kuria lengva naudotis. Būdas, kurį aš pati naudoju ieškodama naujos medžiagos nagrinėjamąja tema, yra tas, kad skaitomos knygos išnašose nusirašau cituojamų knygų pavadinimus, tas knygas surandu pagal sisteminį katalogą ir paskui peržiūriu visas gretimas knygas lentynoje. Mano interesų požiūriu, biblioteka būtų kur kas efektyvesnė, jeigu ji pirktų daug vienos knygos egzempliorių ir juos paskirstytų po įvairias sistemiškai sutvarkytas knygų lentynas, panašiai kaip kataloge kiekviena knyga rubrikuojama pagal skirtingas temas. Tokia sistema reikalautų dubliavimo, o tai būtų nusikaltimas efektyvumo reikalavimų požiūriu. Panašiai Oklendo gyventojai galėtų manyti, jog jų bibliotekų sistema jiems būtų parankesnė, jeigu jos filialai būtų pėsčiomis lengvai pasiekiami iš bet kurio gyvenamojo miesto rajono. Tačiau kuo daugiau filialų, tuo

daugiau dubliavimo. Dilema, kurią tektų spręsti renkantis tarp mano įsivaizduojamos idealios bibliotekos ir į filialus išdalytos bibliotekos, kyla dėl to, kad paslaugų dubliavimas gali būti traktuojamas ir kaip lėšų švaistymas, ir kaip efektyvus lėšų naudojimas, palengvinantis mano naudojimąsi biblioteka.

Pastangos išmatuoti efektyvumą yra panašios į mėginimą išsivaduoti iš pelkės neturint tam virvės. Nėra jokios tvirtos atramos. Politikos tikslai nukalami politinės kovos eigoje, jie nuolat kinta ir niekada nėra pateikiami kaip įrašai granite. Net jeigu priimame labai siaurą tikslą, pavyzdžiui, sukaupti gerą knygų kolekciją, tas tikslas gali būti įvairiai interpretuojamas. Kokios rūšies kolekciją? Gerą kam? Ir net jeigu išsprendžiame šiuos klausimus, kaip pasveriame bibliotekos vykdomos politikos naudą ir jos sąnaudas, žinodami, kad sąnaudos yra kažkieno nauda, kad naudos grandinė nusidriekia neapibrėžtai toli ir kad sąnaudas, suvokiamas kaip prarastas alternatyvas, riboja tik mūsų vaizduotės galios?

Socialiniame lygmenyje efektyvumas yra idealas, į kurį visuomenė turėtų orientuotis spręsdama klausimą, kaip jai naudoti savo pinigus arba kaip paskirstyti išteklius, kad būtų gautas vertingiausias rezultatas. Kaip rodo bibliotekos pavyzdys, egzistuoja daugybė galimų kelių, vedančių į šį tikslą. Šie keliai ir jų rezultatai negali būti apskaičiuoti pagal kokią nors apriorinę efektyvumo metriką. Efektyvumas visada yra ginčijama sąvoka. Kiekvienas pripažįsta bendrąją didžiausio rezultato mažiausiomis sąnaudomis idėją, tačiau mėginant žengti toliau nei migloti šūkiai ir taikant šią sąvoką konkretiems politiniams sprendimams tenka remtis prielaidomis apie tai, kas laikytina svarbiais dalykais. Už politinio proceso ribų neįmanoma rasti teisingo atsakymo į šiuos klausimus. Atsakymai, tariamai pagrįsti technine efektyvumo analize, tėra politiniai teiginiai. Remdamosi skirtingomis prielaidomis nesutariančios grupės visada savo geidžiamą rezultatą gali pateikti kaip efektyviausią.



EFEKTYVUMO SĄVOKOS

Paprastas apibrėžimas	Didžiausia išeiga iš įeigos
Komplikacijos polyje	
Išeiga	1. Kas nustato deramą tam tikro tikslo ar programos išeigą? 2. Kaip reikėtų vertinti ir lyginti skirtingus tikslus? 3. Kaip skirtingi tikslai arba išeigos veikia skirtingų grupių gerovę?
Įeiga	4. Kaip reikėtų skaičiuoti įeigą (pavyzdžiui, darbo sąnaudas), jeigu ji tuo pačiu metu kitiems yra išeiga (pavyzdžiui, darbo vietos bendruomenėje)? 5. Kaip nustatyti, kuris iš daugelio tam tikros įeigos rezultatų turi būti įtrauktas į mūsų skaičiavimus? 6. Kaip reikėtų skaičiuoti praktiškai beribius prarastų alternatyvų kaštus naudojant tam tikrą išteklių kaip įeigą?

Rinkos ir efektyvumas

Šalia šių ginčų dėl vienokios ar kitokios politinės priemonės efektyvumo bendresni intelektiniai debatai vyksta dėl to, kaip turėtų būti organizuojama visuomenė, kad pasiektų didžiausią socialinę gerovę. Idėja, kad savanoriški mainai yra geriausias būdas efektyvumui pasiekti, yra pagrindinė rinkos teorijos tezė. Ši idėja yra tokia svarbi šiuolaikinėse politinėse diskusijose ir ekonominėje teorijoje, kad ją verta panagrinėti atidžiau.

Rinkos yra mainų tinklai. Paprasčiausiame rinkos modelyje (natūriniuose mainuose) du žmonės keičiasi gėrybėmis, paprastai kokoso riešutais ir ananasais ar kitokiais tropikų vaisiais (liudydami mūsų romantinį susižavėjimą Robinzono Kruzo istorija). Bent kiek didesnėje ekonomikoje esminį vaidmenį atlieka kontraktai ir juos įtvirtinanti valdžia. Jeigu kontraktų negintų valdžia, žmonės vengtų prekiauti su svetimais. Jie nesiryžtų dalyvauti mainuose, kurie negalėtų įvykti čia pat, vietoje. Ir jie nepirktų nieko sudėtingesnio už bananą, kurio kokybė gali būti nesunkiai nustatyta ir kurio ilgaamžiškumas nėra jo vertės dalis.

Kita svarbi valdžios funkcija – nuosavybės taisyklių apibrėžimas. Nuosavybė savo ruožtu yra valdžios ginama teisė naudotis ir mainikauti tam tikru daiktu. Visuomenėje galiojančios nuosavybės taisyklės apibrėžia, kas, kieno ir kaip gali būti pasisavinama. Praktiškai bet kas gali tapti nuosavybe ir preke, ir bet kokia nuosavybė gali nustoti būti nuosavybe. Juodaodžiai Jungtinėse Valstijose iki Pilietinio karo galėjo būti įsigyjami kaip nuosavybė; dabar tai neleistina. Jungtinėse Valstijose pliažai gali būti pasisavinami; Sanmartino saloje jų pasisavinimas draudžiamas – kiekvienas gali naudotis bet kuriuo pliažu. Lenino vyriausybė nusavino anksčiau buvusius privačius namus. JAV Aplinkosaugos agentūra, sukūrusi įsivaizduojamus oro burbulus ir išdavusi leidimus teršti orą dujomis jų viduje, orą pavertė tuo, kas gali būti pasisavinama.

Nors daiktų, kuriais leidžiama prekiauti rinkoje, apibrėžimus paprastai nustato valdžia, žmonės kartais imasi mainų, kuriuos valdžia draudžia. Jie perka ir parduoda naudojimąsi kūnu prostitucijos atveju; neseniai atsirado komercinė dirbtinė motinystė, kai sutuoktiniai, negalintys turėti vaikų, faktiškai išsinuomoja kitos moters gimdą savam kūdikiui įsigyti. Žmonės gali mėginti parduoti pasisavintus daiktus, kurie faktiškai nėra jų nuosavybė – Bruklino tiltą arba vogtas gėrybes; bendruomenės netoleruoja tokių sandėrių todėl, kad jie griauna tarpusavio pasitikėjimą, būtiną bet kuriai mainų sistemai.

Tačiau ir legaliose, ir juodosiose rinkose nuosavybės taisyklės primetamos iš šalies, t.y. apibrėžiamos iki mainų akto. Žmonės nesiims jokių mainų, kol tam tikrų daiktų – vaikų, kūnų, pliažų, vasarnamių ar oro burbulų – nesuvoks kaip galimo pasisavinimo objekto ir kol iš anksto nenustatys nuosavybės prasmę apibrėžiančių taisyklių.

Patys mainai pasižymi dviem svarbiais bruožais, kuriais grindžiamos pamatinės rinkos modelio prielaidos ir kurios leidžia jo šalininkams teigti, jog rinka yra efektyviausia socialinės organizacijos forma. Pirma, mainai yra savanoriški. Žmonės mainikauja, jeigu jie to nori, ir jie tai daro tik tada, kai mano, jog mainai jiems bus naudingi. Antra, žmonės įsitraukia į savanoriškus mainus remdamiesi dvejopa informacija – objektyvia informacija apie visų alternatyvių mainomų gėrybių kokybę bei kainą, ir subjektyvia informacija apie savo pačių poreikius, norus ir sugebėjimus (arba savo „preferencijas", kalbant ekonomistų kalba).

Rinkos teorija teigia, kad jeigu yra patenkintos šios dvi – savanoriškumo ir informuotumo – sąlygos (pridurianti dar keletą sąlygų, kurias aptarsime vėliau), tai jos garantuoja išteklių pasiskirstymo efektyvumą: ištekliai visada judės žmonėms naudingiausia linkme. Taip yra todėl, kad mainai išreiškia pasirinkimą. Individai suvokia galimų mainų įvairovę ir pasitelkia abiejų rūšių informaciją: apie esamas alternatyvas ir apie savo preferencijas, ir pasirenka tuos mainus, kurie jiems duoda „geriausią rezultatą". Kadangi niekas savo noru nesirinks mainų, kurie blogintų jo ekonominę padėtį, ir kadangi žmonės dalyvautų mainuose tik tuo atveju, jeigu bent vienas iš jų dėl to pagerintų savo padėtį, visi savanoriški mainai veda prie situacijos, kur bent vienas pagerina savo padėtį ir nė vieno padėtis nepablogėja.

Rinkos teoretikų požiūriu, savanoriški mainai turimus išteklius transformuoja į vertingesnius išteklius. Vienas tokios transformacijos būdų yra gana akivaizdus – kai žaliavos transformuojamas į produktus, arba, abstrakčiau, kai įeiga transformuojama į galutinę išeigą. Tai yra standartinis transformacijos atvejis, nagrinėjamas ekonomikos vadovėliuose, ir su juo susiduriame daugelyje mainų. Verslininkas moka pinigus už žaliavas jų savininkams, moka pinigus darbininkams ir galbūt moka už įrangą kapitalinių gėrybių tiekėjams. Darbininkai ir įranga transformuoja žaliavas į galutinius produktus ir tada verslininkas atgauna savo pinigus iš tų, kurie tuos produktus perka.

Tačiau yra dar kita, mįslingesnė transformacijos rūšis, į kurią nurodo rinkos teorija – būtent patys mainai. Rinkos paradoksas yra tai, kad visos gėrybės turi dvi vertes: savo rinkos vertę, arba tai, ką galime pavadinti universalia verte, ir jų vertę atskiram individui ar

firmai, kurią galime pavadinti subjektyvia verte. Mano duonos kepalas ir tavo du doleriai yra lygiaverčiai pirmąja prasme, tačiau mudu jais mainikaujame tik todėl, kad jie nėra lygiaverčiai antrąja prasme. Man du doleriai turi didesnę vertę už kepalą duonos, tau kepalas duonos yra vertingesnis už du dolerius. Tavo maisto poreikis didina duonos vertę tau, o mano gebėjimas transformuoti miltus į duoną didina dolerio vertę man.[6] Mainai pakelia mudviejų gerovę, nors šioje mažutėje ekonominėje sistemoje po mainų išlieka tie patys du doleriai ir tas pats duonos kepalas, buvę iki mainų.

Rinkoje poreikis ir gebėjimas keičia universalias daiktų vertes individams. Savanoriškų mainų stebuklas yra tai, kad universalią, arba rinkos, vertę jie paverčia didesne individualia verte ir šia prasme yra efektyvūs. Jie garantuoja, kad ištekliai ir pinigai atsidurs rankose tų žmonių, kurie geba iš jų gauti daugiausia. „Gauti daugiausia" gali reikšti gauti didžiausią poreikio ar noro patenkinimą arba gauti didžiausią potencialą konversijai į vertingesnę gėrybę ar paslaugą. Abiem atvejais savanoriški mainai garantuoja, kad bus gauta daugiausia mažiausiomis sąnaudomis, nes jie suteikia sprendimo laisvę patiems individams, t.y. žmonėms, kurie turi geriausios informacijos apie subjektyvias vertes, kaip jas apibrėžia poreikiai ir gebėjimai.

Nors rinkos modeliuose kalbama apie daiktų paskirstymą žmonėms, vietoje *paskirstymo* vartojamas *alokacijos* (*allocation*) terminas. *Alokacija* pabrėžia ekonomikos produktyvumo, o ne vartojimo aspektą. Paprastai sakoma „išteklių alokacija", bet – „pajamų paskirstymas". Rinkos modeliuose sprendžiamas klausimas, ar ištekliai (doleriai, darbas, žaliavos ir galutiniai produktai) patenka tiems žmonėms, kurie geba juos panaudoti produktyviausiai, ar tiems, kurie iš jų gauna didžiausios naudos. Antai kai Miltonas Friedmanas sako, jog „rinkos visuomenėje atlyginimo pagal sukurtą produktą funkcija yra pirmiausia alokacinė, o ne paskirstomoji", jis turi ome-

[6] Adamas Smithas naudojosi terminu „mainomoji vertė" kalbėdamas apie tai, ką čia vadinu „subjektyvia verte". Jo garsusis pavyzdys, parodantis šių verčių skirtumą, yra deimantai ir vanduo: „Nėra nieko vertingesnio už vandenį, tačiau už jį beveik nieko nenusipirksi. ... Deimantas, priešingai, neturi beveik jokios vartojamosios vertės, tačiau mainais už jį galima įsigyti didžiulį kiekį kitų gėrybių." *The Wealth of Nations* (pirmas leidimas 1776 m.; Harmondsworth, England: Penguin Books, 1982), Book I, Ch. 4, p. 131–132.

nyje, kad užmokesčio funkcija yra ne atlyginti įnašą ar nuopelną, bet signalizuoti išteklių geriausio panaudojimo kryptį.[7]

Paskirstomojo teisingumo teorijos ir alokacinio efektyvumo teorija labai skirtingai traktuoja socialinę gerovę. Rinkos teorijoje tariama, kad jeigu visi individualūs mainai sistemoje yra efektyvūs, tai rezultatas bus efektyvus ir socialiniame lygmenyje, teiks „socialinės gerovės maksimumą". Faktiškai ekonomikos disciplina nuosekliai laikosi idėjos, kad tik individai gali įvertinti gerovę, kad jie gali įvertinti tik savo pačių gerovę ir todėl socialinė gerovė gali būti apibrėžta tik kaip individų situacijų visuma.

Alokacinio efektyvumo idėja pradinį išteklių pasiskirstymą traktuoja kaip duotybę. Jeigu finansinis magnatas nusprendžia išleisti daugybę pinigų milžiniškai savo paties statulai pastatyti arba sumano savaitgaliui įpakuoti dangoraižį į foliją ir perrišti jį juostele, tai tokie sprendimai laikytini efektyviais. Ekonominė efektyvumo sąvoka neleidžia pašaliniams spręsti apie tai, kokios naudos visuomenei duoda turtuolio išlaidos.

Tačiau paskirstomojo teisingumo teorijos (nekalbant apie realią politiką) reikalauja, kad analitikas atsižvelgtų į žmonių padėties nelygybę ir spręstų apie objektyvią daiktų vertę. Spręsti klausimą, kas turi būti gavėjai, arba klausimą, ar specifinis visuomenės susisluoksniavimas turi lemti išteklių paskirstymo būdą, reiškia užimti ne savo paties naudos maksimizavimo poziciją, bet poziciją, iš kurios gali būti vertinama visuomenės kaip visumos gerovė. Panašios socialinės pozicijos reikia sprendžiant klausimą, ar tam tikras objektas turi būti traktuojamas kaip atskiras daiktas, ar kaip didesnės visumos dalis; arba tada, kai sprendžiame, ar tam tikro objekto esminė vertė priklauso nuo objektyvių jo savybių, ar nuo to, kaip jį vertina atskiri individai; arba tada, kai sprendžiame klausimą, ar tam tikras viešųjų sprendimų priėmimo procesas yra geresnis už kitus.

Reziumuokime argumentus, kuriais remiantis teigiama, jog savanoriški mainai garantuoja alokacinį efektyvumą. Pirma, žmonės imasi mainų tik tada, kai bent vienas tikisi iš jų naudos ir nė vienas nesitiki patirti nuostolio. Tad tarus, kad jie vadovaujasi teisinga informacija ir kad neįvyksta kokios nors nenumatytos nelaimės

7 Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 166.

(pavyzdžiui, audra sunaikina prekę po to, kai sandoris buvo sudarytas), mainai būtinai pakelia mainų dalyvių gerovę. Antra, bet kuris mainų aktas reiškia ne tik fizinį pasikeitimą ištekliais, bet ir rinkos verčių transformavimą į didesnes subjektyvias vertes. Kitaip sakant, kiekvienas mainų aktas sukuria situaciją, kai naujieji savininkai gauna didesnę savo išteklių vertę nei buvusieji. Trečia, jeigu mainai kelia žmonių kaip individų gerovę, jie būtinai kelia ir visuomenės kaip visumos gerovę. Kadangi apie gerovę (ir „geriausią" išteklių panaudojimą) gali subjektyviai spręsti tik individai, vienintelė prasminga socialinės gerovės sąvoka yra toji, kuri visuomenės gerovę tapatina su individų gerovės visuma.

Savanoriškų mainų interpretacija rinkos modeliuose intuityviai yra gana patraukli kaip efektyvumo problemos sprendimas, tačiau ir jai gali būti metama įvairių iššūkių. Čia žmonės taip pat yra linkę aprioriškai užimti poziciją už arba prieš rinką kaip visuomenės organizavimo būdą, nepriklausomai nuo jų požiūrio į specifinius politikos klausimus. Faktiškai savanoriškų mainų modelio kritikai pasiskirsto į dvi grupes – į tuos, kurie pripažįsta pamatinę prielaidą, jog savanoriški mainai garantuoja efektyvumą, ir tuos, kurie jos nepripažįsta.

Iššūkiai rinkai

Pirmosios grupės kritikai pripažįsta tezę, jog savanoriški mainai didina efektyvumą, tačiau jie mano, kad laisvoji rinka ne visada funkcionuoja taip, kaip turėtų funkcionuoti. Šie kritikai nurodo, kad vienokia ar kitokia rinkos modelio sąlyga nėra patenkinama konkrečioje situacijoje ir siūlo būdus, kaip tokią situaciją taisyti. Šio pobūdžio kritika kyla iš ekonomikos disciplinos, ir ją kelia tie, kurie vadovaujasi visuomenės kaip rinkos vizija. Vadinamąją gerovės ekonomiką (*welfare economics*) domina atvejai, kur rinka deramai neveikia (rinkos nesėkmės) ir ji aiškinasi, kaip tokiais atvejais ji galėtų būti atkurta arba pataisyta.

Kad rinkos veiktų efektyviai, turi būti daug tam tikros prekės pirkėjų ir pardavėjų, kad joks individas ar atskira firma negalėtų diktuoti prekės kainos. Jeigu ši sąlyga nėra patenkinta, susikuria monopolija (jeigu pardavėjas gali diktuoti kainą) arba monopsonija (jeigu kainą gali diktuoti pirkėjas). Gerovės ekonomikos mode-

liuose kai kurios monopolijos vadinamos natūraliomis, arba techninėmis, kitaip sakant, laikoma, jog jos neišvengiamos. Tariama, kad dėl tam tikrų gėrybės ar paslaugos ypatybių jos negali efektyviai teikti daugybė tiekėjų. Komunalinės paslaugos – dujų, elektros tiekimas, telefono paslaugos – dažniausiai laikomos tokiu monopolijų pavyzdžiu. Kadangi teikiant šias paslaugas būtina iškasti gatves, pakloti vamzdynų, laidų bei kabelių tinklą, ir apskritai įdėti milžiniškų kapitalinių įdėjimų, geriausiai visa tai daryti vienai firmai. Šios argumentacijos požiūriu, visur, kur egzistuoja natūralios monopolijos, politika turi jas pripažinti kaip neišvengiamą gyvenimo faktą ir kovoti su jų žalingais padariniais valstybinio reguliavimo priemonėmis.[8]

Antroji gerai funkcionuojančios rinkos sąlyga yra tai, kad jos dalyviai disponuotų visa informacija apie esamas alternatyvas, nes tik tada jų mainai išties reikštų kiekvieno padėties pagerinimą. Dėl įvairių priežasčių ši sąlyga ne visada patenkinama. Išsamios informacijos pateikimas (iš pardavėjo) arba įsigijimas (iš pirkėjo) kainuoja, ir šią kainą žmonės ne visada nori mokėti. Pardavėjai gali slėpti tas jų produkto savybes, kurios pakenktų pardavimams. Pirkėjai gali neturėti pakankamai žinių, kad suprastų informaciją apie produktą ar net galėtų suformuluoti tinkamus klausimus. Netobulos informacijos sąlygomis geriausia politika – kliautis savanoriškais mainais ir kartu tobulinti informaciją. Priklausomai nuo problemos pobūdžio informacija gali būti tobulinama privalomu produktų aprašymu (pavyzdžiui, etiketėmis, nurodančiomis maisto produktų kaloringumą ir sudėtį arba prietaisų energetinėmis charakteristikomis) arba privalomu informavimu apie kokybę (pavyzdžiu gali būti žinios apie produkto licencijavimą, akreditavimą, sertifikavimą).

Trečioji sąlyga yra tai, kad mainų pusių sprendimai ir veiksmai neturi daryti poveikio gerovei tų žmonių, kurie nedalyvauja tuose mainuose. Be šios nepriklausomybės sąlygos negalėtume būti tikri, kad mainai – net savanoriški ir informuoti – kels kiekvieno gerovę. Situacijos, kai mainai daro poveikį žmonėms, juose nedalyvaujan-

8 Ne visi ekonomistai pripažįsta natūralios arba neišvengiamos monopolijos sąvoką; vyksta įnirtingi ginčai dėl to, ar šiuo atveju – kaip ir kitais atvejais – atsiskleidžia rinkos trūkumai. Klasikinį iššūkį idėjai, jog egzistuoja natūralios monopolijos, meta Harold Demzetz, "Why Regulate Utilities?" *Journal of Law and Economics* 11 (1968): 55–65.

tiems, vadinamos eksternalitetais. Gerovės ekonomikos modeliuose eksternalitetai paprastai traktuojami kaip negatyvūs padariniai arba kaip bendrųjų valdų problemos atmaina, kai veiksmai, teikiantys privačios naudos, užkrauna socialinius kaštus. Rinkos teorijoje siūlomi įvairūs dorojimosi su eksternalitetais būdai, bet esminė problema, kurią jie turi spręsti – tai priversti žmones, užsiimančius bet kokiais mainais, atsižvelgti į jų galimus socialinius kaštus ir žalingą poveikį kitiems.[9]

Ketvirtoji sąlyga yra tai, kad ištekliai, kuriais operuojama mainuose, būtų naudojami tik individualiai ir visiškai sunaudojami, jeigu apskritai panaudojami (t.y. būtų naudojami išimtinės nuosavybės teise). Šios sąlygos nepatenkinus rinkoje iškyla vadinamoji kolektyvinių gėrybių problema. Ši problema yra bendrųjų valdų problemos dalis (1 skyriuje ją aptarėme kaip socialinės naudos, reikalaujančios privačių kaštų, problemą). Šalies gynyba ir švyturiai yra vadovėliniai pavyzdžiai, kuriais remiantis argumentuojama, jog savanoriški mainai negali sukurti pakankamo kolektyvinių gėrybių kiekio, nes nėra būdo, kaip priversti individus mokėti jų kainą. Daugelis rinkos sistemos šalininkų pripažįsta, jog rinka negali išspręsti kolektyvinių gėrybių problemų. Tad jie pripažįsta, kad šiais atvejais būtinas vienoks ar kitoks kolektyvinis veiksmas.[10]

Polio iššūkiai

Idėjai, jog visuomenė, organizuojama kaip savanoriškų mainų sistema, garantuoja efektyvumą, gali būti mesti visiškai kitokio po-

[9] Naudingą eksternalitetų ir informacijos netobulumo problemų rinkoje apžvalgą pateikia Otto Davis and Morton Kamien, "Externalities, Information and Alternative Collection Action", kn. Robert Dorfman and Nancy Dorfman, eds., *Economics of the Environment* (New York: Norton, 1977).

[10] Klasikinį kolektyvinių gėrybių apibrėžimą teikia Paul Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36 (1954): 387–389. Įdomią (politiniu požiūriu) kolektyvinių gėrybių analizę pateikia ekonomistas ir teisininkas Peter Steiner, "The Public Sector and the Public Interest", kn. Robert Haveman and Julian Margolis, eds., *Public Expenditure and Policy Analysis* (Chicago: Rand McNally College Publishers, 1977), p. 21–58. Steineris viešąją gėrybę apibrėžia kaip bet kokią gėrybę, kurios kiekis ar kokybė, reikalaujama visuomenės, nesutampa su tuo, ką teikia rinka, ir kuriai egzistuoja reali visuomenės paklausa (p. 25).

būdžio iššūkiai. Ar rinka išties garantuoja socialinės gerovės maksimumą? Šio pobūdžio iššūkiai kyla iš gilesnio žmogiškosios psichologijos supratimo ir iš platesnės visuomenės kaip polio vizijos.

Viena šios kritikos linija kelia abejonių dėl tų gerovės, pasitenkinimo ar laimės sąvokų, kuriomis implicitiškai remiasi rinkos teorija. Yra daugybė veiklos rūšių, kurių žmonės imasi dėl jų imanentinės vertės. Žmones neretai tenkina pats veiksmas, o ne vertė, kurią jie galėtų įgyti mainais už tą veiksmą. Pavyzdžiui, laimę žmogui gali teikti pats darbas, o ne darbo užmokestis kaip mainų rezultatas. Gerovę ir pasitenkinimą žmonėms atneša ne tiek mainų rezultatai, kiek jų susikurti tarpusavio santykiai. Mainai yra tik nedidelė socialinių santykių dalis. Robertas Lane'as, politinis psichologas, taip formuluoja šią mintį:

> Vertė veiklos, kuri teikia pasitenkinimą pati savaime, pagal apibrėžimą nepriklauso nuo jos mainomosios vertės (nuo to, kaip ji vertinama rinkoje); ji taip pat nepriklauso nuo jos „vartojamosios vertės" įprastąja veiklos naudingumo prasme. Veikiau ji kyla *iš pačios veiklos.*[11]

Daugybė žmonių veiklos sričių nepriklauso rinkos mainų sričiai, tad jeigu teorija visuomenę traktuoja tik kaip mainų tinklą, ji nepagauna to, kas galbūt yra svarbiausias žmogiškosios laimės ir gerovės šaltinis. Be to, daugybė psichologijos studijų liudija, jog išorinis atlygis – užmokestis, premijos, pagyrimai ir panašūs dalykai, nesantys pačios veiklos sudedamoji dalis, faktiškai silpnina žmonių motyvaciją dirbti ir mokytis. Žmonės mažiau ima domėtis veikla, kuri jiems teikė malonumą, jeigu už ją jiems pradedama mokėti.[12] Organizuojant tokią veiklą kaip rinkos mainus veikiausiai būtų slopinama žmonių produktyvi energija ir todėl mažėtų socialinė gerovė. Taigi socialinė sistema, organizuojama vien rinkos principais, negarantuos visos tos potencialiai realizuojamos socialinės gerovės, kaip tai žada rinkos paradigmos efektyvumo kriterijus.[13]

[11] Robert Lane, *The Market Experience* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1991), p. 364.

[12] Žr. Alfie Kohn, *Punished by Rewards* (Boston: Houton Mifflin, 1995); Marc Lepper and David Greene, eds., *The Hidden Costs of Rewards: New Perspectives on the Psychology of Human Motivation* (Hillsdale, N.J.: Wiley/Erbaum, 1978).

[13] Šią kritiką nuodugniai dėsto Robert Lane, *The Market Experience*, op. cit. (note 11), ypač skyriai 17–18 ir 23–25.

Kita kritikos linija kelia argumentų, jog tobulai konkurencinės rinkos prielaidos niekada neegzistuoja realiose visuomenėse ir todėl savanoriškų mainų sistema beveik niekada neveikia taip, kaip teoriškai ji turėtų veikti.

Kaip matėme, skiriamoji linija tarp savanoriškumo ir prievartos polyje yra labai miglota, tad abejotina ir pati grynai savanoriškų mainų sąvoka. Kadangi gyvenimą polyje apibūdina įvairios įtakos, grupės bei ištikimybės saitai, subjektyvios preferencijos niekada nesusiklosto visiškai nepriklausomai. Joms daro poveikį šeima, vyresnieji, istorinė tradicija, viešoji nuomonė, politiniai ryšiai, t. y. veiksniai, egzistuojantys už rinkos ribų ir griaunantys bet kurio individualaus pasirinkimo rinkoje nepriklausomybę ir savanoriškumą.

Manipuliavimas preferencijomis pačioje rinkoje meta kitą rimtą iššūkį argumentui, esą savanoriški mainai garantuoja efektyvumą. Reklama yra ne vienintelis būdas, kuriuo individo preferencijos formuojamos pačioje rinkoje. Pavyzdžiui, gydytojai retai reklamuojasi, tačiau jie daro didžiulę įtaką tam, kokią gydymosi paslaugą jų pacientas „nusipirks". Jie pataria, kokius tyrimus bei procedūras pacientui reikia atlikti ir paskui parduoda savo pačių rekomenduotas diagnostikos bei terapijos paslaugas. Bet kurie tiekėjai, parduodantys paslaugų ir patarimų paketą – teisininkai, inžinieriai, psichoterapeutai, konsultantai, makleriai, draudimo agentai, architektai, dizaineriai, laidojimo biurų direktoriai, statybų rangovai – tiesiogiai formuoja savo klientų preferencijas.

Tiesą sakant galima teigti, jog kiekviena paslauga iš tikrųjų yra paslaugos ir patarimo paketas. Tai reiškia, kad ekonomikoje plečiantis paslaugų sektoriui rinkos mainų savanoriškumo laipsnis gali mažėti, nes vartotojai tampa kur kas labiau priklausomi nuo pardavėjų nei tai pripažįsta rinkos teorija. Ir jeigu vartotojų preferencijos iš tiesų nėra individualios, o formuojamos pardavėjų, tai jau negalime tarti, jog kiekvienas mainų aktas didina abiejų pusių gerovę.[14]

[14] Adamas Smithas laikėsi net radikalesnio požiūrio į įtikinėjimo galią rinkoje: „Pasiūlytas šilingas ... iš tikrųjų yra argumentas, kuriuo mėginama žmogų įtikinti, jog padaryti tam tikrą darbą bus naudinga jam pačiam". Jis manė, kad žmonių polinkis „mainikauti ir prekiauti" kyla iš „prigimtinio polinkio įtikinėti". *Lectures on Jurisprudence* (New York: Oxford University Press – Clarendon Press, 1978), ch. 2; cituojama iš Robert Heilbroner, "The Murky Economists", *New York Review of Books*, April 24, 1986, p. 46.

Dar vieną pagrindą abejonei grynai savanoriškų mainų galimybe teikia didžiulė pajamų ir turto pasiskirstymo nelygybė. Neturtingus žmones slegia bado ir benamystės grėsmė. Būtinybė užsidirbti pragyvenimui yra prievartinė jėga visose darbo rinkose. Ir, kas bene dar svarbiau, polyje poreikis yra tiek santykinis, tiek absoliutus. Žmonės gali jaustis slegiami ne tik poreikio išgyventi, bet ir poreikio prilygti savo referentinės grupės gyvenimo standartus. Nuo 1946 m. Gallupo apklausose reguliariai keliamas klausimas: „Kokia minimali pinigų suma leistų išsiversti keturių asmenų šeimai šioje bendruomenėje"? Kiekvienais metais žmonių nurodoma suma šiek tiek viršija vidutinį ne žemės ūkio darbininkų atlyginimą. Šis faktas rodo, jog „paprastus darbininkus slegia atotrūkis tarp to, kiek jie uždirba ir to, kiek iš jų reikalaujama uždirbti, kad galėtų vaikščioti pakelta galva kaip 'šeimos aprūpintojai'".[15]

Ištikimybė mainų savanoriškumo prielaidai kelia kitą dilemą. Polyje dauguma mainų yra ne vienkartiniai aktai, bet ir ilgalaikiai santykiai. Formalūs kontraktai yra vienas ilgalaikio santykio tipas, ir daugelyje rinkų firmos palaiko ilgalaikius kontrakto santykius su tiekėjais bei pirkėjais.[16] Net be ilgalaikių kontraktų daugelis mainų vyksta neformalių, bet labai stiprių ilgalaikių santykių kontekste: pavyzdys gali būti apsipirkimas kaimyninėje parduotuvėje, medicinos paslaugos, butų nuoma, bankininkystė.

Ilgalaikiai santykiai į mainų santykius dviem būdais gali įtraukti prievartos elementų. Pirma, jie sukuria tolesnių mainų lūkesčių ir todėl vienai pusei nutraukus santykius, kita pasijunta išduota. Kai nutraukiami ilgalaikiai kontraktai, pavyzdžiui, atleidžiami darbuotojai, kažkas visada nukenčia. Nors rinkos teorija reikalauja, kad žmonės įsitrauktų į mainų santykius savanoriškai, ji nekalba apie mainų nutraukimo savanoriškumą. Be abejo, laisvė įsitraukti į mainus implikuoja laisvę iš jų pasitraukti. Tačiau toks pasitraukimas dažnai suvokiamas kaip prievartinis, ir tada žmonės mėgina įsi-

15 Lee Rainwater, *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income* (New York: Basic Books, 1974), p. 41–63; citata p. 53–54. Absoliutaus ir santykinio poreikio sąvoką plačiau aptariame 4 skyriuje.

16 Faktiškai ilgalaikiai kontraktai yra viena pagrindinių priemonių, kuriomis firmos mėgina apsisaugoti nuo netikrumo. Žr. John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, 2nd rev. ed. (New York: New American Library, 1971), ch. 3.

traukti į kitus mainus verčiami poreikio, atsiradusio nutraukus ankstesnius mainus. Ilgalaikių santykių kontekste gali būti beprasmiška kalbėti apie individualių mainų savanoriškumą.

Antra, ilgalaikiai santykiai gali būti prievartiniai ir dėl to, kad jų dalyvių galios nėra lygios. Pagalvokime apie mainus tarp žemvaldžių ir nuomininkų, tarp draudimo kompanijų ir draudimo polisų pirkėjų, tarp universitetų ir studentų, gydytojų ir pacientų, darbdavių ir darbininkų. Kiekvienu atveju turime pirkėją ir pardavėją, tačiau mainų pusėms „savanoriškumas" reiškia gana skirtingus dalykus. Ilgalaikiai santykiai suteikia daugiau galimybių galingesnei pusei išnaudoti silpnesniąją. Kandidatas darbo vietai užimti gali derėtis dėl didesnio atlyginimo atsižvelgdamas į kitas įsidarbinimo galimybes. Darbdavys, spręsdamas ilgalaikio darbuotojo atlyginimo didinimo klausimą, faktiškai gali riboti darbuotojo įsidarbinimo kitur galimybes – įtraukti jį į juodąjį sąrašą arba duoti neigiamas charakteristikas, ir šitaip radikaliai apkarpyti jo pasirinkimo laisvę.

Kita polio iššūkių rinkai kategorija yra toji, kuri ginčija antrąją rinkos modelio prielaidą, būtent, kad individai dalyvauja mainuose turėdami visą informaciją apie objektyviai egzistuojančias alternatyvas ir subjektyvias mainų dalyvių preferencijas. Iššūkio esmė yra tai, kad neįmanoma turėti tos rūšies informacijos, kurios reikia tam, kad savanoriški mainai būtų efektyvūs.

Rinkos modelis reikalauja tikslios ir tobulos informacijos. Tačiau polyje informacija visada yra netobula, ji priklauso nuo interpretacijų ir ja sąmoningai manipuliuojama. Žmonės niekada neturi visos informacijos apie visas savo poreikių tenkinimo alternatyvas. Net jeigu piniginiai informacijos įsigijimo kaštai būtų nuliniai, išliktų didžiuliai prarasto laiko kaštai apdorojant visą prieinamą informaciją. Be to, mes paprasčiausiai negalime žinoti visų ilgalaikių ar šalutinių bet kurio galimo mainų akto padarinių. Tačiau daugumai svarbiausių sprendimų, kuriuos žmonėms tenka priimti – ko ir kur mokytis jiems patiems ir jų vaikams, kurią gyvenamąją vietą pasirinkti, kokios karjeros siekti, kokio darbo imtis – ilgalaikiai padariniai yra esminis dalykas. Jie turi tokią pat reikšmę priimant daugelį viešosios politikos sprendimų – ar verta kliautis atomine energetika kaip pagrindiniu energijos šaltiniu, ar verta šalies gyny-

bą susieti su kosmose dislokuojama ginkluote, ar AFDC programą (paramos šeimoms su priklausomais vaikais programą) vykdyti nacionaliniu lygiu, ar jos įgyvendinimą palikti valstijų nuožiūrai. Svarbiausias argumentas šiuo atveju yra ne tai, kad kažkas slepia informaciją ar kad kiti žmonės negali jos suprasti, bet veikiau tai, kad esminė informacija paprasčiausiai neegzistuoja. Niekas nežino ir negali žinoti daugumos sprendimų ilgalaikių padarinių. Polyje tobulos informacijos stoka griauna principą, pagal kurį mainų savanoriškumas garantuoja jų efektyvumą.

Dar svarbiau nei tai, kad polyje negalimas toks dalykas kaip *tobula informacija*, yra tai, kad polyje, o faktiškai ir visose realiose rinkose, visa skleidžiama informacija yra strateginio pobūdžio. Slaptumas yra konkurencinės strategijos esmė. Pardavėjai paprastai neatskleidžia savo ketinimų sukurti naują produktą ar ateityje nuleisti kainas; taip pasielgę jie sužlugdytų savo pardavimus dabar. Draudimo kompanijos ir kitos firmos, kurios savo produktus parduoda pagal kontraktus, įvairius apribojimus bei kitokius neigiamus kontrakto bruožus paprastai slepia surašydamos juos smulkiu šriftu, formuluodamos techniniu žargonu arba nekaltai skambančiomis frazėmis, turinčiomis tik juristams žinomų teisinių prasmių. Pirkėjai taip pat slepia savo turimą informaciją. Akivaizdžiausi pavyzdžiai yra vartojimo kredito ir draudimo poliso pirkimas. Pirkėjams gali būti naudinga slėpti informaciją apie savo praeitį, kuri leistų kreditoriams arba draudikams tiksliau įvertinti ateities riziką, pavyzdžiui, informaciją apie turimas skolas arba apie eismo taisyklių pažeidimus.

Tad mainų dalyviai priima sprendimus neturėdami išsamios informacijos apie praeitį, ateitį ir apie mainomus produktus bei paslaugas. Nors rinkos modelio šalininkai gali argumentuoti, kad mainai yra efektyvūs, jeigu jie maksimizuoja jų dalyvių gerovę šiuo momentu, polio gyventojai gyvena ne vien šia diena, o laiko matmuo atlieka esminį vaidmenį priimant daugelį sprendimų.

Rinkos šalininkai yra linkę manyti, kad sąmoningo informacijos slėpimo problemos gali būti išspręstos reguliavimo priemonėmis. Pavyzdžiui, gali būti reikalaujama skelbti kainą, teikti produkto turinio ar rizikos veiksnių aprašymą. Tačiau polyje informacijos slėpimas yra esminė ekonominio ir politinio gyvenimo strategijos da-

lis, ir joks reguliavimas negali užkirsti kelio strateginiam žmonių elgesiui. Informacijos slėpimas turi tokią gyvybinę reikšmę kai kurioms verslo šakoms, kad jos priešintųsi iš paskutiniųjų bet kokiems mėginimams jį apriboti. Antai laidojimo paslaugų verslas organizavo didžiulę lobistinę kampaniją priešindamasis Federalinės prekybos komisijos siūlytam privalomam jo paslaugų kainų skelbimui.[17]

Jeigu sąmoningas informacijos slėpimas neleidžia turėti visos informacijos apie objektyvųjį mainų aspektą, tai informacijos interpretacinis pobūdis neleidžia turėti visos informacijos apie subjektyvųjį mainų aspektą. Prisiminkime tezę, jog savanoriški mainai garantuoja efektyvumą, nes kiekvienas mainų aktas transformuoja universalią objekto vertę į didesnę jo vertę individui arba firmai. Jau kalbėjome apie tai, kad žmonių požiūriui į mainų naudą įtakos turi pardavėjai, viešoji nuomonė ir kitoks socialinis spaudimas. Jį taip pat veikia informacijos pateikimo būdas – žodžių, įvaizdžių, jos skelbėjų pasirinkimas, jos pateikimo momentas bei kontekstas. Jeigu subjektyvios vertės įvertinimas yra smarkiai veikiamas kitų žmonių, suinteresuotų tų pačių mainų baigme, ir būdo, kuriuo pateikiama informacija, tai kyla abejonių, ar rinkos ir subjektyvioji vertė išties nepriklauso viena nuo kitos. O be šio jų nepriklausomybės postulato kaip galėtume žinoti, jog mainų eigoje ištekliai galiausiai nukeliauja ten, kur jie panaudojami geriausiai?

Trečioji iššūkių rinkai kategorija yra toji, kuri ginčija rinkos teorijos postuluojamą individualios ir socialinės gerovės tapatybę. Šiuo atveju atmetama idėja, jog neegzistuoja kokia nors prasminga socialinės gerovės sąvoka, suvokiama kitaip nei atskirų individų gerovės suma. Žmonės nėra izoliuotos būtybės, kurių gerovei neturi įtakos kiti žmonės. Bendruomenėje, kaip ir šeimoje, individai gauna tam tikrą pasitenkinimą dėl kitų gerovės ir jaučia skausmą, o kartais ir džiaugsmą, dėl kitų žmonių nelaimių.[18] Tad atskiro individo gerovė priklauso nuo kitų gerovės.

17 Martin and Susan Tolchin, *Dismantling America* (New York: Oxford University Press, 1983), p. 164–179.

18 Kai kurie ekonomistai, suvokdami, jog individo gerovė gali iš dalies priklausyti nuo kitų žmonių gerovės, klasifikuoja šį atvejį kaip dar vieną rinkos netobulumo pavyzdį, įvardydami jį kaip „abipusę naudingumų priklausomybę". Šiose, jų požiūriu, gana retose situacijose, valstybės įsikišimas į rinką yra pateisinamas.

Atskiro individo gerovę veikia ne tik kitų žmonių gerovė, bet ir aplinkinės bendruomenės sprendimai bei veikla. Tai reiškia, jog bet kurio individo veikla turi šalutinių padarinių, darančių poveikį kitiems. Kad ir kokie netiesioginiai ir sunkiai nustatomi būtų šie šalutiniai padariniai, ekonomistų brėžiamos mainų akto sąvokinės ribos yra neišvengiamai dirbtinės, nors į jas dažnai apeliuojama mėginant sumenkinti jas peržengiančių padarinių svarbą.[19] Ignoruoti tokius padarinius arba vaizduotis, kad eksternalitetų problema liečia tik nežymią žmogiškosios veiklos dalį, reiškia užkirsti kelią viešosios politikos pastangoms siekti efektyvumo.

Galiausiai daugelis viešosios politikos tikslų negali būti išskaidyti į atskirus individus liečiančias situacijas. Kaip pavyzdį galima pateikti bendruomenės išlikimą bei saugumą, kuriuos teikia narystė bendruomenėje, arba orumą, kurį individui teikia dalyvavimas priimant kolektyvinius sprendimus. Jokia šio pobūdžio gėrybė neišsaugotų savo esminių bruožų, jeigu ji būtų išskaidyta ir išdalyta atskiriems piliečiams, tad neįmanoma jos traktuoti kaip individualių situacijų sumos.

Rinka veikia neefektyviai net priėmus klasikinės mikroekonominės teorijos prielaidas. Tačiau yra dar rimtesnio pagrindo abejoti teze, jog rinka teikia geriausią visuomenės organizavimo modelį. Visos pastangos įrodyti, jog rinkos garantuoja efektyvumą, yra grindžiamos idėja, kad efektyvumas gali būti nustatytas objekty-

[19] Duncan MacRae, Jr., and James A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decisions* (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1979) skiria vidinius ir išorinius rinkos mainų padarinius, ir mano, kad eksternalitetai sietini tik su pastaraisiais. Abejoju, ar pats šis skirtumas gali būti tiksliai apibrėžtas. Kaip pavyzdį jie nurodo duonos rinką ir *vidiniais* padariniais laiko bet kurį poveikį duonos vartotojams bei gamintojams, šios pramonės darbininkams, kviečių augintojams, plastikinių maišų gamintojams ir net bulvių verslui (nes bulvės yra duonos pakaitalas). Kodėl tada į šį sąrašą neįtraukiami miežių augintojai ir miežinių produktų gamintojai, tomatų pastos gamintojai ir ryžių augintojai, naftos verslovės (nes nafta naudojama gaminant plastiką) ir aliuminio plėvės gamintojai (nes aliuminio talpos yra plastikinių maišų pakaitalas) ir t.t. *ad infinitum*? MacRae'as ir Wilde'as gali visus šiuos padarinius laikyti vidiniais duonos rinkos padariniais, tačiau jų siūlomas bendras apibrėžimas manęs neįtikina. Eksternalitetai tėra tie padariniai, kurie „paliečia žmones, nedalyvaujančius rinkos mainuose ir todėl patiriančius poveikį, peržengiantį savanoriškų mainų mechanizmo ribas." (p. 178). Bet kyla klausimas, ką reiškia šis „dalyvavimas".

viai. Tačiau jeigu efektyvumas, kaip matėme bibliotekos pavyzdyje, yra politinio sprendimo dalykas, teikiantis situacijos portretą, kuriame kai kurie žmonės ir kai kurie daiktai atrodo svarbesni už kitus, tada abejotina turi tapti pati galimybė įrodyti, jog tam tikra socialinė sistema leidžia sukurti „didžiausią gerovę panaudojus turimus išteklius".

Rinka yra vienas iš socialinės veiklos organizavimo būdų. Jos funkcionavimui reikia taisyklių, apibrėžiančių, kas gali dalyvauti mainuose, kas gali būti parduodama, kas laikytina galiojančiu kontraktu, kaip įtvirtinami galiojantys kontraktai ir t.t. Be to, tai yra toks socialinės veiklos organizavimo būdas, kuris suteikia didesnę galią žmonėms, valdantiems didelius pinigus ir turtus. Jeigu pradedame nuo prielaidos, kad pats efektyvumas tėra ginčijama idėja apie tai, kas laikytina socialine gerove, tad geriausias būdas organizuoti visuomenę efektyvumo tikslui pasiekti – sukurti demokratinę valdymo struktūrą, kuri leistų šiems nesutarimams pasireikšti ir juos spręsti nešališkai.

Lygybės ir efektyvumo priešprieša

Dažnai įsivaizduojama, jog lygybė ir efektyvumas yra nulinės sumos santykis: kuo daugiau lygybės, tuo mažiau efektyvumo, ir atvirkščiai.[20] Todėl daugelis politinių debatų sukasi apie tai, kuris lygybės ir efektyvumo tikslų „derinys" būtų geriausias; arba kokių rezultatų viename matmenyje turėtume išsižadėti, kad pasiektume geresnių rezultatų kitame matmenyje. Mokesčiai ir socialinė rūpyba yra tos viešosios politikos sritys, kur vyrauja ši idėja. Kadangi yra pagrindo manyti, jog lygybės ir efektyvumo santykis nėra nulinės sumos santykis, verta išsiaiškinti nulinės sumos koncepcijų logiką.

Yra bent trejetas argumentų, kuriais remiantis lygybės ir efektyvumo santykis traktuojamas kaip nulinės sumos santykis. Pirma-

[20] Šių dviejų politinių tikslų nesuderinamumo idėją išpopuliarino Arthuras Okunas savo paskaitose, išspausdintose pavadinimu *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975).

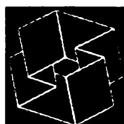
sis ir plačiausiai naudojamas yra motyvacijos argumentas. Pasak šio argumento, lygybė panaikina diferencijuotas paskatas, kurios motyvuoja produktyvią žmonių veiklą. Bet koks žingsnis pajamų išlyginimo linkme – socialinės išmokos, progresinis apmokestinimas, atlyginimų reguliavimas – silpnina asmens pastangų bei taupumo paskatas ir galiausiai nusmukdo visuomenės produktyvių investicijų lygį. Motyvacinio argumento ištakos siekia Malthuso XVIII amžiaus traktatą apie skurdą, kuriame jis postulavo, jog asmens rūpinimosi pačiu savimi ir savo padėties gerinimo siekio pripažinimas yra būtina sąlyga norint įveikti „prigimtinį žmonijos tingumą". Todėl didesnė lygybė, pasiekiama pajamas perskirstant vargingųjų labui, neišvengiamai smukdo žmonių darbštumą ir produktyvumą.[21]

Antrasis argumentas kalba apie tai, kad, siekdama lygybės, valdžia turėtų nuolat kištis į privačią žmonių veiklą ir koreguoti individų sprendimus dėl to, kaip jiems geriausia naudoti savo išteklius, tačiau, veikdama tokiu būdu, ji slopintų eksperimentavimą ir produktyvių novacijų siekį. Viena šio argumento tezių yra tai, kad kuo radikaliau bus vykdoma lygybės politika, tuo didesnė ir mažiau lanksti turės būti valdžios biurokratija. O didelėse organizacijose novatoriai paprastai slopinami.[22]

Trečiasis argumentas kalba apie išteklių švaistymą. Siekiant išlaikyti lygybę prireiktų milžiniško biurokratinio aparato, kuris tik naudotų išteklius, o pats nevykdytų jokios produktyvios veiklos. Administracinis lygybės palaikymo aparatas – mokesčių inspekcijos, socialinės rūpybos agentūros, užimtumo departamentai ir juridinis aparatas, sprendžiantis šių institucijų nesutarimus, žinoma, kainuoja, ir ši kaina – tai vertingų išteklių praradimas. Jame naudojamas darbas, pastatai, kompiuteriai ir popierius galėtų būti panaudoti kuriant kitus produktus. Arthuras Okunas dramatizuoja šį argumentą remdamasis kiauro krepšio analogija: bet kuri perskirstymo poli-

21 T. R. Malthus, *An Essay on the Principles of Population*, Anthony Flew, ed. (Harmondsworth: Penguin, 1970), p. 245

22 Tai yra vienas iš Okuno argumentų, ir, kaip atrodo, remdamasis būtent juo jis kalba apie nulinės sumos santykį. Žr. Okun, *op. cit.* (išnaša 18), p. 56–60.



IŠŠŪKIAI EFEKTYVUMUI KAIP SOCIALINĖS GEROVĖS KRITERIJUI

Rinkos netobulumas

Konkurencijos netobulumas:	Vienas arba keletas pardavėjų ar pirkėjų vyrauja rinkoje ir gali diktuoti kainas.
Informacijos netobulumas:	Pardavėjai gali slėpti informaciją; informacija gali būti per daug techninė arba per daug brangi, kad pirkėjai ją įsigytų.
Eksternalitetai:	Dviejų pusių mainai turi šalutinių padarinių, liečiančių niekuo dėtą trečiąją pusę.
Kolektyvinės gėrybės:	Žmonės neturi paskatų kurti ir mokėti už gėrybes, kurios naudojamos kolektyviai ir kurios negali būti paskirstytos atskiriems jas perkantiems individams.

Polio realybė

Gerovės pobūdis:	Žmonių gerovė priklauso nuo pačios veiklos, dalyvavimo bendroje veikloje, patyrimo – ne tik nuo mainų rezultato; rezultatas (išeiga) yra pernelyg siauras gerovės kriterijus.
	Asmeninė gerovė neatskiriama nuo kolektyvinės gerovės; socialinė gerovė nėra vien individų gerovės suma.
Mainų pobūdis:	Grynai savanoriški mainai tėra iliuzija; riba tarp prievartos ir savanoriškumo nėra griežta.
Informacijos pobūdis:	Informacija yra neišsami, interpretacinė ir sąmoningai manipuliuojama.

tika primena pinigų perkėlimą nuo turtingųjų prie neturingųjų pinigus nešant kiaurame krepšyje. Jo požiūriu, esminis politikos klausimas yra tik tai, kaip ilgai visuomenė taikstysis su šiuo išlaidavimu prieš atsisakydama perskirstymo.

Motyvacijos argumentą pažįstame iš didžiųjų debatų dėl teisingumo. Jeigu nelaikote poreikio svarbiausiu motyvaciniu veiksniu arba jeigu manote, kad žmonės dirba dėl darbo teikiamo malonumo arba vedami savigarbos ar solidarumo jausmų, tai šis argumentas jūsų neįtikins. Tačiau svarbesnė motyvacijos argumento kritika ateina iš kitur. Net jeigu žmonių pastangas motyvuoja poreikis arba noras pranokti kitus savo statusu ir turtu, toji didžiulė turtinė diferenciacija, kurią turime šiandien, vis dėlto nėra būtina žmonių motyvacijai išlaikyti. Kaip parodė Lesteris Thurowas (žr. 3.1 lentelę), viršutinę ir apatinę baltaodžių vyrų kvintilę skiria tik 5-kartinė pajamų diferenciacija, tačiau viršutinę ir apatinę visų kitų darbuotojų kvintilę skiria 27-kartinė diferenciacija. Jeigu mus tenkina baltaodžių vyrų ekonominis produktyvumas, tai neabejotinai galėtume sumažinti pajamų diferenciaciją likusioje visuomenėje iki maždaug 5-kartinio diferenciacijos lygmens neprarasdami efektyvumo[23] – nebent tartume, kad moterys ir nebaltaodžiai vyrai yra tingesni už baltaodžius vyrus ir todėl jiems reikia stipresnių ekonominių paskatų darbui.

3.1 lentelė. PAJAMŲ PASISKIRSTYMAS 1977 M.

Kvintilės	Baltaodžiai vyrai (%)	Visi kiti darbuotojai (%)
1	7,7	1,8
2	13,9	7,2
3	18,2	15,8
4	23,5	27
5	36,7	48,2
Vidutinės pajamos	$16,568	$5,845

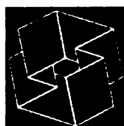
Šaltinis: U. S. Bureau of the Census, *Current Population Reports. Consumer Income 1977*, Series P-60, no. 118 (March 1979), p. 228.

23 Lester Thurow, *The Zero-Sum Society* (New York, Basic Books, 1980), p. 201–202.

Novacijų argumentas remiasi panašia samprotavimo logika. Tam tikras perskirstymo lygis, o joks rimtas politikas nesiūlo tokio perskirstymo, kuris visiškai sulygintų pajamas, tikrai neslopina eksperimentavimo ir novatoriškumo. Jeigu taip būtų, tai mokesčių bei socialinės rūpybos sistemos jau seniai būtų sunaikinusios Amerikos ekonomiką, jau nekalbant apie Vakarų Europos ar Japonijos ekonomikas. Žinoma, visada galime spekuliuoti dėl to, kokių nuostabių išradimų galėjo būti padaryta, jeigu paskutinis mokesčiais nusavintas doleris būtų pasilikęs mano kišenėje, tačiau lygiai taip pat galima spekuliuoti dėl to, kokių nuostabių išradimų būtų padaryta, jeigu paskutinis mokesčiais nusavintas doleris būtų nukeliavęs švietimui arba fundamentiniams tyrimams finansuoti.

Nėra akivaizdu ir tai, kad administracinis aparatas tik švaisto lėšas. Vadinant kokią nors veiklą „administracine" ir ją supriešinant su „produktyvia" veikla pati argumentacija tampa tendencinga. Pavyzdžiui, siekdamas politinės paramos savo planui – apkarpyti valstijos finansavimą priemiesčių mokykloms – Niudžersio švietimo komisaras sugalvojo schemą, baudžiančią mokyklas už nepagrįstas administracines išlaidas, o po to mokyklų bibliotekininkų, tvarkdarių ir konsultantų veiklą suklasifikavo kaip „administracinę".[24] Neabejotina, jog daugeliu atvejų administracinė veikla, tokia kaip archyvavimas, užduočių planavimas arba biudžeto priežiūra, didina organizacijos produktyvumą. Galiausiai administracinis aparatas įdarbina žmones, integruoja juos kaip socialinę grupę, suteikia jiems orumo jausmą – net jeigu jis neduoda nieko daugiau. Visuomenėje, kurioje asmens orumas priklauso nuo to, ar jis turi apmokamą darbą, tačiau kuri negali kiekvienam garantuoti tokio darbo, šis indėlis nėra jau toks menkas ar nesvarbus.

[24] Mark Walsh, "Wealthy N.J. Districts Assail Spending Categories", *Education Week*, Feb. 22, 1995, p. 10–11.



LYGYBĖS IR EFEKTYVUMO PRIEŠPRIEŠA?

Taip	Ne
1. Lygybės siekis silpnina žmonių motyvaciją dirbti.	Darbinę žmonių veiklą motyvuoja paties darbo teikiamas pasitenkinimas, savigarba, solidarumo jausmas.
2. Lygybei palaikyti reikia, kad valdžia kištųsi į individų pasirinkimų sritį, tačiau pasirinkimo laisvė būtina tam, kad mainai būtų efektyvūs.	Perskirstymas netrukdo eksperimentuoti ir novatoriškumui; tam tikras saugumo lygmuo teikia paskatų dirbti ir rizikingiems projektams.
3. Lygybei palaikyti reikia didžiulės biurokratijos, kuriai išlaikyti eikvojami didžiuliai ištekliai.	Administravimas yra produktyvi veikla.
4. Lygybės ir efektyvumo priešpriešа neišvengiama.	Visuomenė gali derinti lygybės ir efektyvumo reikalavimus specifiniais politiniais sprendimais.

Galiausiai administracinis aparatas, kurio prireiktų lygybei palaikyti, gali būti ne mažiau produktyvus, ne mažiau naudingas visuomenei nei tos naujovės, kurias kartais atneša nesaistomas pelno siekis, kaip, pavyzdžiui, paauksuoti nagai arba žaliai dažyti plaukai.

Įtaigiausius faktus, liudijančius prieš lygybės ir efektyvumo nesuderinamumo tezę, teikia lyginamieji šalių tyrimai. Japonija turi graduotą smarkiai didėjančio progresinio asmens pajamų apmokestinimo sistemą, labai didelius paveldimo turto mokesčius ir kartu labai mažus mokesčius vartojimo išlaidoms (tokius kaip akcizai); ir vis dėlto asmeninių santaupų norma Japonijoje yra viena aukščiausių pasaulyje. Šalis pirmauja technologinių novacijų srityje ir produktyvumo didėjimo tempų parametru. Vakarų Vokietijoje smarkiai apmokestinamos korporacijos, joje veikia dosni pensinė ir vi-

suotinė sveikatos draudimo sistema; ir apskritai nors perskirstymo lygis ten yra daug didesnis nei Jungtinėse Valstijose, šalis gali pasigirti tuo, kad savo taupymo norma ir produktyvumu ji lenkia Jungtines Valstijas.

Kaip parodė Robertas Kuttneris, yra daugybė būdų, leidžiančių lygybę derinti su ekonominiu efektyvumu. Yra daugybė būdų, kuriais visuomenė piliečiams gali teikti ekonominį saugumą, rinkti mokesčius, palaikyti visišką užimtumą, skatinti investavimą, palaikyti ekonomikos augimą ir perskirstyti pajamas. Galimi įvairūs politiniai pasirinkimai. Kur darbininkai yra gerai organizuoti ir disponuoja pakankama politine galia, kitaip sakant, kur kas nors sugeba „artikuliuoti neturtėlių interesus", ten ekonominė politika paprastai geba suderinti lygybės ir efektyvumo siekius. Šių principų nesuderinamumo idėja tėra politinis mitas, kuriuo naudojasi turtingieji ir galingieji.[25]

[25] Robert Kuttner, *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984); citata p. 267.

4

SAUGUMAS

„Valdžia yra žmogaus sumanumo darinys, tenkinantis žmogaus poreikius“, – rašė Edmundas Burke'as „Apmąstymuose apie Prancūzijos revoliuciją“.[1] Pirmine ir pamatine prasme mūsų požiūrį į valdžios atsakomybės ribas formuoja mūsų poreikiai. Ekonominio, fizinio, psichologinio ar karinio saugumo poreikis yra politikos gyvybingumo pagrindas ir nesenkantis politinių debatų aistros šaltinis.

Poreikis yra bene fundamentaliausias veiksnys politikoje. Net maži vaikai žino, jog poreikis yra svarbiau nei noras ar nuopelnas. Jie anksti išmoksta atremti atmestą prašymą pareiškimu „Man reikia“. Apeliuoti į poreikius, vadinasi, reikalauti paramos dėl to, kad tie poreikiai yra esminiai. Žinoma, čia iškyla klausimas „esminiai kam?“ Ginčuose dėl saugumo pagrindinis klausimas yra tai, kokio pobūdžio saugumą valdžia turėtų garantuoti; kokius poreikius ji turėtų tenkinti; kaip turėtų būti paskirstomi kolektyviai garantuojamo saugumo kaštai.

Kaip dauguma žmonių pasisako už abstrakčią lygybę ir efektyvumą, panašiai dauguma žmonių pripažįsta, jog visuomenė turi pasirūpinti tais individais bei šeimomis, kurios atsiduria žemiau

[1] Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*. J.A. Peacock, ed., (Indianapolis: Hacket Publishing Co., 1987), p. 52–53. (originalusis leidimas 1790 m.). Burke'as veikiausiai atmestų tą plačiai apibrėžiamą poreikių sąvoką, kuria čia pasinaudoju. Keista, kad vienu iš svarbiausių poreikių, kuriuos turėtų tenkinti valdžia, jis laiko „norą deramai pažaboti [žmonių] aistras“ (ibid.). Iškart po šios pastraipos jis kelia klausimą: „Kokią prasmę turi abstraktus žmogaus teisės į maistą ar vaistus svarstymas? Klausimas tik dėl to, kaip jie bus parūpinami ir paskirstomi. Svarstant šį klausimą visada siūlysiu kreiptis į ūkininką arba į gydytoją, o ne į metafizikos profesorių“ (p. 53).

skurdo ribos. Tačiau nepaisant šio sutarimo vyksta audringi debatai dėl to, kaip poreikį atskirti nuo paprasčiausio įgeidžio ir kaip išlaikyti paskirstymo pagal darbą arba nuopelną principą laikantis paskirstymo pagal poreikius reikalavimų. Pastangos apibrėžti poreikį viešųjų programų tikslams primena pastangas apibrėžti teisingumą arba efektyvumą. Žmonės mėgina savo poreikius pateikti kaip objektyvų dalyką, kad tas programas iškeltų už politinės polemikos ribų. Kaip teisingumo bei efektyvumo atveju, taip ir čia susiduriame su atpažįstamomis argumentavimo strategijomis, kurios naudojamos pagrindžiant arba atremiant reikalavimus, apeliuojančius į poreikius.

Poreikio matmenys

Paprasčiausias, labiausiai įprastas ir kai kuriais požiūriais intuityviai įtaigiausias poreikio apibrėžimas yra tas, kuris poreikį nusako kaip tai, kas būtina grynai fiziniam išlikimui. Pagal šį minimalistinį kriterijų valdžia turi pasirūpinti tuo, kad žmonės turėtų pakankamai maisto ir stogą virš galvos. Tokio kriterijaus įtaigumą lemia, žinoma, ne jo dosnumas, bet jo pretenzija į objektyvų, moksliškai patvirtintą poreikio apibrėžimą. Šio pobūdžio argumentacija siūlo gana kuklų meniu, kurio, kaip ji mus tikina, pakanka žmogaus gyvybei palaikyti. Pavyzdžiui, meniu, kurį sudaro kepenų kepsnys, sojos pupelės, taukai ir apelsinų sultys, medicinos požiūriu, būtų tobulas mitybos racionas, ir kainuotų tik kelias dešimtis dolerių per metus.[2]

Rutuliojant šį biologinių reikmių terminais formuluojamą saugumo apibrėžimą galiausiai žmonės būtų redukuoti į metabolines mašinas. Tad jis mus verčia ieškoti priimtinesnių saugumo apibrėžimų. Vis dėlto verta šį argumentą išrutulioti iki jo loginės baigmės, nes minimalistinis saugumo apibrėžimas paprastai yra politinių debatų atspirties taškas.

2 Victor E. Smith, *Electronic Computation of Human Diets*, M.S.U. Business Studies (East Lansing: Michigan State University Press, 1964), p. 20; cituojama pagal Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society* (New York: Basic Books, 1980), p. 197.

Konservatorių argumentuose, ginančiuose minimalios valdžios idėją, nuolat skamba priedainis: „Bet, žinoma, niekas neturi badauti". Tad badavimas teikiamas kaip slenkstinė riba, žemiau kurios niekas neturėtų atsirasti. Tiesą sakant, sunku įsivaizduoti socialinę instituciją, kuri badavimą atvirai skelbtų kaip socialinės paramos gavimo kriterijų – nebent į tokių institucijų sąrašą įtrauktume koncentracijos ir karo belaisvių stovyklas. Tačiau dauguma socialinės rūpybos programų teiktinos paramos kriterijų apibrėžia pagal vienokią ar kitokią minimalių poreikių sąvoką. Jungtinėse Valstijose skurdo riba, išreiškianti oficialų skurdo apibrėžimą, kasmet iš naujo apibrėžiama kaip tas pajamų lygis, kurio pakanka įsigyti būtinam maisto racionui bei kitoms esminėms pragyvenimo priemonėms. Daugelio viešųjų programų, net tokių kaip *Medicare* (medicininės rūpybos) ir aprūpinimo komunaliniais būstais paslaugos, kurios teikiamos natūra, o ne pinigais, dažnai siejamos su skurdo riba. Vokietijoje valstybinis sveikatos draudimas leidžia žmonėms reikalauti „deramos ir pakankamos medicinos pagalbos", nors ji neleidžia peržengti „būtinosios pagalbos" ribų.

Keista, bet toks pat minimalizmas vyrauja gynybos politikoje. Gynybos biudžeto svarstymas visada yra virvės traukimas tarp karinio sektoriaus – karinių pajėgų bei gynybos rangovų ir vykdomosios bei įstatymų leidžiamosios valdžios. Kasmet Jungtinė karinių štabų taryba pateikia JAV gynybos „minimalių pajėgumų" įvertinimą. Jame pateikiamas karinio personalo, lėktuvų, povandeninių laivų, raketų ir įrangos kiekis, kuris būtinas minimaliems šalies saugumo poreikiams patenkinti. Be abejo, kaip įprasta biudžetiniuose žaidimuose, kariškių teikiamas minimalių išlaidų dydis viršija kitos pusės paskaičiavimus. Tačiau gynybos politika, kaip ir socialinės rūpybos politika, vadovaujasi vyraujančia fikcija, jog valdžia pasirūpina būtinuoju saugumo minimumu.

Idėja, kad saugumas gali būti parūpintas pagal objektyviai išmatuojamus poreikius – pagal kalorijų kiekį arba patrankų sviedinių skaičių – yra tokia pat įtaigi kaip lygių riekių idėja sprendžiant teisingumo klausimą, ir ji tokia pat problemiška politiniu požiūriu. Šį jos problemiškumą galime pailiustruoti maisto pavyzdžiu. Jeigu yra koks nors poreikis, kurio minimalų patenkinimo lygį galima tiksliai nustatyti, tai maisto poreikis, atrodo, yra geriausias kandi-

datas. Ir jeigu to neįmanoma padaryti maisto atveju, tai abejotina, ar tai įmanoma kuriuo nors kitu atveju.

Pirmasis ir bene svarbiausias iššūkis objektyviai apibrėžiamų poreikių idėjai yra tai, kad materialūs daiktai turi simbolines prasmes, kurios paprastai esti svarbesnės už materialinę jų vertę. Kaip sako Michaelas Walzeris, „Žmonės turi ne vien poreikius, jie turi idėjų apie savo poreikius".[3] Maistas nėra tik kalorijos, bet ir priklausymo tam tikrai statuso grupei ar net dvasinės vertės ženklas.

Maitinimasis tuo pačiu maistu, kurį valgo kiti, yra esminis priklausymo tam tikrai grupei požymis. Bendros vaišės yra santykių intymumo ženklas, o atsisakymas sėsti prie bendro vaišių stalo yra kitoniškumo, nepasitikėjimo ir svetimumo ženklas. Vaišinti žmogų kepenų kepsniu ir taukais visuomenėje, kurioje tai nėra tradiciniai patiekalai, vadinasi, nepripažinti jam saviškio statuso. Kalakuto valgymas Padėkos dieną arba vaišinimasis dešrainiu liepos 4 dieną neturi daug bendra su mityba ar net sezoniškumu, bet veikiau išreiškia tradicinę tautos vienybės išraišką. Maistas susieja žmones ir su konkrečiomis vietovėmis. Užsipildamas vaflį sirupu jūs išsiduodate esąs pietietis; užsisakydamas klevo sulčių sirupo jūs parodote, jog esate kilęs iš Naujosios Anglijos. Aprūpinant žmones kepenų kepsniais bei taukais galima palaikyti jų gyvybę, tačiau tai neįtrauks jų į šio pobūdžio bendruomenes. Maistas yra ir socialinio statuso ženklas. Veršelio smegenys ir kiaulės koja, nors manęs netraukia nė vienas iš šių patiekalų, aiškiai liudija priklausomybę skirtingoms socialinėms klasėms. Garantuoti žmonėms aprūpinimą taukais šiuolaikinėje Amerikoje reikštų juos traktuoti kaip nevertus normalios (ir sveikesnės) dietos.

Bene svarbiausias maitinimosi aspektas yra jo ritualinė prasmė. Posakis „man ist was er isst" išreiškia kažką daugiau nei idėją, jog žmogus yra metabolinė mašina. Kiekviena kultūra vadovaujasi savo įsitikinimais apie tai, koks yra tinkamas žmogui maistas, tad žmonių valgomas maistas ne tik liudija jų priklausomybę specifinei socialinei struktūrai, bet ir tam tikrai dvasinių vertybių struktūrai. Įsitikinimas, kad mūsų maistas apibrėžia mūsų žmogiškumą, toli gražu nėra tik „primityvių" visuomenių bruožas. Kukurūzus, kurie yra

[3] Michael Walzer, *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983), p. 66.

tradicinė amerikiečių dietos dalis, europiečiai laiko gyvulių pašaru. Savo ruožtu daugumai amerikiečių nepriimtina net mintis, kad galima valgyti šunieną arba arklieną. Panašiai indams neįsivaizduojama, kad galima valgyti jautieną, o daugeliui žydų – kiaulieną.

Ritualinis pasninkavimas dar kitaip nušviečia poreikių objektyvumo sąvoką. Islamo kultūroje ramadanas yra mėnesio trukmės šventasis laikotarpis, per kurį žmonės dienos metu pasninkauja. Jie tampa vangūs, apatiški ir nedarbingi. Verslo ir valdžios veikla sustingsta dėl žmonių energijos stokos. Pagal objektyvius kriterijus ar net pagal kitų kultūrų kriterijus šie žmonės gali būti laikomi badaujančiais ar bent jau blogai besimaitinančiais. Tačiau pagal jų pačių kriterijus arba pagal Korano kriterijus susilaikymas nuo maisto kelia jų dvasingumą. Ar jie ir jų valdžia pripažintų, kad jų maisto „poreikis" nėra patenkintas? Tikrai ne. Biologinis būtinų metabolizmo sąlygų apibrėžimas mums čia nieko neduoda.

Minimalių – išlikimui būtinų – poreikių idėja paverčia žmones tik gyvais kūnais, panašiai kaip mokykliniai chemijos vadovėliai jį paverčia tik cheminių elementų junginiu, kurio vertė tesiekia 2,43 dolerio. Šio pobūdžio biocheminis mąstymas išties mus visus sulygina. Faktiškai, jeigu apskritai egzistuoja kokia nors prigimtinė lygybė, tai būtent ši lygybė galėtų būti laikoma prigimtine. Mėginimai apibrėžti minimalius biologinius poreikius jokio dėmesio neskiria žmonių skirtumams, nebent skiria vyrus, moteris ir vaikus. Simbolinė poreikio sąvoka, priešingai, pripažįsta ir vertina žmonių skirtingumą – kultūrų, istorijų, socialinių grupių, klasių ir net skonių skirtingumą. Jeigu pripažįstame simbolinio poreikių matmens svarbą, tai saugumo garantavimas reikalauja ne tik išsaugoti žmonių individualumą, bet ir fizinį išlikimą. Tokiu atveju saugumo problemos neatsiejamai yra susijusios su privilegijų, galios, narystės bendruomenėje bei mobilumo problemomis. Štai kodėl poreikio apibrėžimas yra politinė, o ne vien biologinė problema.

Kad neatrodytų, jog maisto pavyzdys yra pernelyg lengvas parodant simbolinių prasmių svarbą, siūlau skaitytojui pagalvoti apie bet kurį kitą pastarojo meto politinį ginčą. Pagalvokime apie ginklus fizinio saugumo ir ginklų kontrolės įstatymų kontekste; apie vandenį – aplinkos taršos, kenksmingų atliekų realizavimo ir ginčų dėl nuosavybės į vandenis kontekste; apie orą – rūkymo ir švaraus oro įstatymų kontekste; apie žemę – žemės ūkio politikos ir Trečiojo pasau-

lio žemės reformų kontekste; apie automobilius – debatų dėl viešojo transporto kontekste; apie televiziją – žiniasklaidos politikos kontekste; apie knygas ir maldas – švietimo politikoje. Kiekviename iš šių politinių debatų nesutariama dėl poreikių. Kas yra tikrieji poreikiai? Kieno tai poreikiai? Kokią naudą duoda jų tenkinimas?

Dėl savo simbolinio pobūdžio poreikis yra ir santykinis, ir absoliutus dalykas. Absoliuti poreikio sąvoką jo apibrėžimą susieja su tam tikru fiksuotu, paprastai skaitmeniniu dydžiu. Pavyzdys gali būti skurdo riba, kuri poreikį apibrėžia kaip fiksuotą piniginę metinių pajamų sumą. Santykinės poreikio sąvokos poreikio apibrėžimą susieja su asmens vieta arba padėtimi paskirstymo sistemoje. Pavyzdžiui, skurdas gali būti apibrėžiamas kaip mažesnių nei vidutinių pajamų turėjimas neatsižvelgiant į piniginę vidutinių pajamų vertę.

Nepritekliaus arba gerovės pojūtis iš dalies kyla dėl palyginimo su kitais. Pagal absoliutų standartą daugelis neturtingų fermerių šeimų Jungtinėse Valstijose turi daug pinigų ir sočiai maitinasi palyginti su Kalkutos benamiais. Tačiau jų atskaitos taškas nėra pragyvenimo lygis Indijoje. Jie jaučiasi neturtingi, nes yra neturtingi savo socialiniame kontekste; jiems trūksta to, kas įprasta ir būtina Amerikos visuomenėje.

Santykinio poreikio sąvoka paprastai apibūdina tai, kaip žmonės susikuria savo tenkintinų poreikių standartą. Tačiau Johnas Maynardas Keynesas žengė dar toliau. Jis teigė, jog egzistuoja du skirtingi poreikių tipai – „tie, kurie yra absoliutūs ta prasme, kad juos jaučiame bet kurioje žmogiškoje situacijoje, ir tie, kurie tėra santykiniai ta prasme, kad juos tenkindami pakylame virš kitų ir jaučiamės pranašesni už kitus."[4] Ekonomistai kalba apie prestižo, arba statuso, gėrybes, kurių vienintelė (arba svarbiausioji) funkcija – pakelti žmones į aukštesnę padėtį socialinėje hierarchijoje.

Kadangi beveik visi žmogaus naudojami daiktai turi simbolinę prasmę, beveik visi poreikiai turi santykinumo aspektą ta prasme, kad žmonės juos apibrėžia pagal savo bendruomenės standartus, normas ir papročius. Vis dėlto Keynesas yra per daug ciniškas sakydamas, kad santykiniai poreikiai gali būti patenkinti tik užėmus

[4] John Maynard Keynes, *Essays in Persuation*, "Economic Possibilities for Our Grandchildren", p. 365–366; cituojamą pagal John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1958), p. 122.

pranašesnę padėtį visuomenėje. Apklausos rodo, kad žmonės būna labiausiai patenkinti savo ekonomine padėtimi, kai savo pajamomis jie šiek tiek viršija savo pačių referentinės grupės vidurkį. Jie nesilygina su turtingiausiais žmonėmis visuomenėje ir nesijaučia neturtingi dėl to, kad neturi jų išteklių. Veikiau jie lyginasi su siauresniu, į juos panašių žmonių ratu.[5] Jie nebūtinai nori būti visuomenės viršūnėje, būti pranašesni beveik už kiekvieną kitą, jeigu jie gali jaustis pranašesni bent jau už kai kuriuos kitus.

Siekiant parodyti, jog santykinio poreikio sąvoka yra beprasmė, dažnai naudojamas toks mintinis eksperimentas: Jeigu visos bendruomenės arba visuomenės pragyvenimo lygis padidėtų ir kiekvienas joje išlaikytų tą pačią santykinę padėtį, tai ar sakytume, jog nė vieno padėtis nepagerėjo? Jeigu žmonėms rūpi tik jų santykinė padėtis, jeigu vienintelis jų „poreikis" yra pranašumas kitų atžvilgiu, tai jokie jų poreikiai nėra patenkinti, ir jų padėtis nei pagerėjo, nei pablogėjo palyginti su ankstesne situacija. Tačiau išorinio stebėtojo požiūriu ir net tų iš jų, kurie turi atmintį, požiūriu, akivaizdu, kad jų visų gerovė pakilo.

Šio eksperimento triukas, kaip ir optinės iliuzijos atveju, yra perspektyvos sukeitimas. Santykinis poreikis atspindi vidinę žmonių perspektyvą dabartyje. Absoliutus poreikis atspindi išorinę stebėtojų arba žmonių, nuolat gyvenančių ne tik dabartimi, bet ir praeitimi, perspektyvą. Apsisprendimas, kurį kriterijų naudoti – absoliutų ar santykinį poreikį – yra apsisprendimas dėl to, kuriai iš šių perspektyvų teikti pirmenybę.

Ekonomiškai besivystančiose visuomenėse dauguma žmonių savo materialine gerove išties pranoksta savo tėvus. Skirtingų kartų gerovė, kaip atskaitos taškas, galėtų būti svarbiu pasitenkinimo šaltiniu ir vienu iš kriterijų, naudojamų sprendžiant žmonių gerovės didėjimo ar mažėjimo klausimą. Tačiau realūs žmonės gyvena visuomenėse ir gyvena daugiausia dabartimi. Tyrimai nuolat rodo, jog didėjant šalies pajamoms arba kylant pragyvenimo lygiui, procentas žmonių, besiskundžiančių tuo, kad jų poreikiai nėra paten-

[5] Richard Esterlin, "Does Money Bring Happiness?" *Public Interest* no. 30 (Winter 1973): 3–10; Lee Rainwater, *What Money Buys* (New York: Basic Books, 1974), p. 41–63.

kinti, išlieka vienodas. Dauguma žmonių savo poreikius vertina pagal tai, kaip sekasi jų kaimynams arba pagal tai, kas dabar laikoma „normaliu" gerovės lygiu.[6]

Santykinis poreikis nėra vien atskirų individų poreikis. Tokia pat dinamika veikia organizacijų, verslo šakų bei firmų lygmenyje. Vyksta didėjanti darbo ir verslo specializacija bei profesionalizacija, nes jeigu kas nors įgyja savo veiklos sertifikatus ar licencijas, tai kiti pajunta, jog ir jiems reikia tokio pat įvertinimo, kad galėtų išlaikyti savo statusą bei ekonominį saugumą. Pavyzdžiui, kai plieno pramonė išsikovoja importuojamam plienui kvotas, kurios jai padeda apsiginti nuo užsienio kompanijų konkurencijos, kitų pramonės šakų atstovai ima reikalauti panašios apsaugos. Arba kai tokios firmos, kaip Chrysler arba Lockheed gauna valstybės paramą, tai ir kitos firmos pradeda tikėtis tokios pat paramos.

Santykinis poreikis yra gana svarbus politiškai, kad į jį būtų atsižvelgiama viešojoje politikoje. Daugelyje socialinės rūpybos programų naudojami veikiau santykiniai, o ne absoliutūs kriterijai atrenkant tokios rūpybos kandidatus. Neįgalumo draudimas, garantuojantis pajamas žmonėms, praradusiems darbingumą dėl fizinių ar psichinių sutrikimų, šiuo požiūriu teikia daugybę pavyzdžių. Jungtinėse Valstijose socialinė neįgalumo draudimo programa nustato, kad jos „klientai" turi būti nepajėgūs užsidirbti 500 dolerių per mėnesį dirbdami bet kurioje ekonomikos srityje. Taigi nustatomas absoliutus standartas, analogiškas maisto minimumo gyvybei palaikyti standartui. Federalinės valdžios samdomiems darbuotojams ši neįgalumo draudimo programa numato kompensaciją tuo atveju, jei jie nėra pajėgūs atlikti savo paskutiniojo darbo, kad ir koks jis būtų. Šis neįgalumo apibrėžimas gina žmonių profesinę tapatybę: niekam nebūtina keisti savo užsiėmimo, kad turėtų lėšų pragyvenimui. Pagrindinė neįgalumo draudimo programa Nyderlanduose grindžiama santykinių pajamų standartu: esate neįgalus, jeigu fizinis ar psichinis sutrikimas jums neleidžia užsidirbti jūsų bendruomenėje vyraujančio vidutinio atlyginimo. Galiausiai pagrindinė neįgalumo draudimo programa Vokietijoje eksplicitiškai gina žmonių santykinę poziciją socialinėje hierarchijoje: esate neįgalus,

[6] Žr. Robert Lane, "Markets and the Satisfaction of Human Wants", *Journal of Economic Issues* 12, no. 4 (December 1978): 799–827, ypač 803–804 ir 811.

jeigu esate nepajėgus atlikti savo ankstesnio darbo arba jeigu bet koks kitas darbas, kurį pajėgtumėte atlikti, jus radikaliai nusmukdytų socialinėje hierarchijoje.[7]

Gynybos politikoje santykinis poreikis yra kur kas svarbiau už absoliutų poreikį. Nacionalinio saugumo pojūtis (tad ir ginklų poreikis) visiškai priklauso nuo palyginimo su šalimis, kurias laikome priešiškomis. Ir čia Keynesas veikiausiai teisus: ginklų poreikis gali būti patenkintas tik tada, kai jausimės už jas pranašesni. Tad neturi reikšmės, kiek žmonių gali nužudyti mūsų raketos ar kiek miestų jos gali sugriauti. Svarbu tai, kokia atsakomoji galia mums lieka po priešų užpuolimo, ir ar mūsų puolamoji galia pranoksta jų galią mums pasipriešinti. Branduolinių ginklų paradoksas yra tai, kad kuo daugiau saugumo įgyjame mūsų turimos absoliučios griaunamosios galios terminais, tuo mažiau tampame saugūs branduolinio konflikto atveju. Įgyjame pranašumą tik sukūrę tokių ginklų, kurių bijome patys.

Absoliutaus poreikio kriterijus gali turėti tam tikro įtaigumo dėl jo analitinio griežtumo ir nepriklausomybės nuo istorinių bei socialinių variacijų. Tačiau kaip rodo socialinės rūpybos ir nacionalinės gynybos pavyzdžiai, viešojoje politikoje paprastai vyrauja santykinio poreikio kriterijus. Bendruomenės paprastai siekia išsaugoti savo vidinę socialinę struktūrą ir patį savo egzistavimą, ir santykinio poreikio standartas joms leidžia tai pasiekti. Panašiai santykinė galia, kaip nacionalinės gynybos standartas, leidžia šalims išsaugoti arba stiprinti savo pozicijas tarptautinėje arenoje.

Trečią poreikio matmenį nusako tiesioginių ir instrumentinių poreikių dichotomija. Kai kurių dalykų mums reikia ne dėl jų pačių, bet dėl to, ką jie leidžia mums turėti arba daryti. Būtent šiuo būdu paprastai grindžiama švietimo nauda. Sakoma, kad moksleiviams arba studentams jo reikia tam, kad jie galėtų gauti gerus arba patenkinamus darbus, būtų produktyvesni darbuotojai arba labiau išsilavinę piliečiai. Viešosios rūpybos išlaidų apkarpymo vajaus laikais parama vaikus auginančioms motinoms dažnai teisinama apeliuojant ne į tiesioginius vaikų poreikius, bet veikiau kaip į priemonę, leidžiančią motinoms dirbti apmokamą darbą.

7 Deborah Stone, *The Disabled State* (Philadelphia: Temple University Press, 1984).

Johno Rawlso požiūriu, pirminės socialinės gėrybės (teisės ir laisvės, galimybės ir galios, pajamos ir turtas) reikalingos ne dėl jų pačių, bet dėl to, kad jos leidžia žmonėms įgyvendinti savo individualius tikslus ir svajones (tai, ką jis vadina „racionaliais planais"). „Turėdami daugiau šių gėrybių, žmonės įgyja daugiau šansų realizuoti savo siekius bei tikslus, kad ir kokie būtų tie siekiai bei tikslai".[8] Instrumentinė poreikio samprata atlieka esminį vaidmenį egalitarinėse teisingumo teorijose, nes sudarant esminių poreikių sąrašą ji joms leidžia į jį įtraukti ne vien tuos dalykus, kurie būtini fiziniam išlikimui.

Instrumentinę poreikio sampratą, kaip ir simbolinę bei santykinę jo sąvoką, sunkiau apibrėžti nei absoliutinę sąvoką, tačiau politikoje ji atlieka svarbesnį vaidmenį. Pavyzdžiui, kai plieno arba elektronikos pramonininkai spaudžia valdžią įvesti importo kvotas, jie apeliuoja ir į tiesioginius, ir į netiesioginius poreikius. Kadangi kai kurios kitos šalys tą patį produktą gali pagaminti mažesniais kaštais, jeigu joms būtų leista laisvai eksportuoti savo produkciją į Ameriką, jos išstumtų iš rinkos Amerikos pramonininkus. Todėl šių pramonės šakų atstovai reikalauja, kad būtų įvesti importo apribojimai, nes tik taip gali būti užtikrintas šalies gamintojų išlikimas. Tai yra tiesioginis poreikis. Tačiau suvokdami Amerikos vartotojų priešiškumą aukštesnėms kainoms, kurias lemtų toks protekcionizmas, jie papildomai griebiasi instrumentinio argumento: esą importo apribojimas suteiks jiems laiko modernizuoti savo gamyklas, sumažinti įvairias kitas sąnaudas ir amerikiečiams leis išsaugoti darbo vietas. Valstybinio protekcionizmo dažnai siekiama, ir jis yra teisinamas apeliuojant į instrumentinius poreikius.

Ketvirtasis poreikių matmuo ypač išryškėjo per pastarąjį šimtmetį – kylant reikalavimams, kad būtų tenkinami ateities poreikiai, o ne vien kompensuojamas stygius dabartyje ir praeityje. Grįžkime prie maisto pavyzdžio: žmonėms reikia ne tik kalorijų, bet ir garantijos, kad jų maiste nebus kenksmingų komponentų arba užkrato virusų, kad jis nesukels vėžio, neapsunkins širdies ligų, nedidins kraujospūdžio ir t.t.

Saugumas, arba ateityje iškilsiančių poreikių tenkinimo klausimas, tapo vienu svarbiausių viešosios politikos debatų objektų. Į jį

[8] John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), p. 92.

paprastai apeliuojama įvedant maisto ir vaistų paslaugų reguliavimą, vykdant aplinkosaugos, branduolinės energetikos politiką, nustatant vartojimo produktų saugos arba darbo saugumo reikalavimus. Jis atlieka svarbų vaidmenį pagrindžiant automobilių transporto reglamentavimą (saugos diržai, oro pagalvės, specialiai įrengtos vietos vaikams, draudimas vairuoti išgėrus, privalomos inspekcijos), oro transporto reguliavimą (pilotų sertifikavimas, oro uostų priežiūros standartai, oro eismo kontrolė), viešųjų pastatų, užtvankų, tiltų naudojimo reguliavimą (priešgaisrinės apsaugos, statybinių konstrukcijų standartai, seisminio atsparumo standartai). Vienas iš požymių, liudijančių šio susirūpinimo ateities poreikiais naujumą, yra tai, kad Haroldas Lasswellas savo klasikinėje 1936 metų knygoje apie politiką pasakė tik vieną dalyką apie saugumą ir jo pasiskirstymą visuomenėje. Svarstydamas smurtinės mirties – karo lauke arba nuo žudiko rankos – tikimybę jis atkreipė dėmesį į tai, jog valdovams ir elitui tokia mirtis gresia kur kas dažniau nei eiliniams gyventojams.[9]

Daugelyje dabartinių viešosios politikos debatų argumentuojama, jog žmonės turi tam tikrų poreikių, nulemtų įvairių „rizikos veiksnių". Kalbama apie rizikos veiksnius sveikatai, apie rizikos veiksnius negimusiems kūdikiams, apie vaikų išnaudojimo riziką, apie paauglių pripratimo prie narkotikų riziką, apie rizikingą nėštumą. Visi šie rizikos veiksniai ir savisaugos pastangos, dėl kurių jie randasi, liečia potencialią žalą, kuri dar nėra realizuota. Poreikiai, kylantys dėl potencialių grėsmių, egzistuoja tik ateityje. Žinoma, saugumo ir galimų rizikos veiksnių suvokimą daugiausia įgyjame iš praeityje įvykusių nelaimingų atsitikimų. Tačiau visa su saugumu susijusi reglamentacinė veikla visada savo dėmesį telkia į potencialius poreikius ateityje. Jie paprastai turi didesnį politinį svorį nei realūs dabarties poreikiai, nes čia prisideda nežinomybės baimės veiksnys. Žmonių vaizduotė geba susikurti aibę įvairių grėsmių, ir šių grėsmių baimė paaiškina, kodėl argumentai apie šio po-

[9] Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How?* (New York: McGraw-Hill, 1936; antrasis leidimas, Cleveland: World Publishing, 1958, p. 14 ir 3 skyrius). 1954 metų prieraše Lasswellas kėlė klausimą dėl to, ar valdžia gali sumažinti „nelaimingų atsitikimų, susirgimų, fizinės prievartos ir bendruomenėms daromos žalos mastą" (p. 184). Tačiau iškėlęs tokį klausimą jis nepasakė, kaip jis galėtų būti sprendžiamas.

būdžio poreikius dažnai yra labai emocionalūs, net jeigu rizikos veiksnius nusako bejausmė statistika.

Galiausiai fiziniam išlikimui kaip poreikio kriterijui iššūkį meta tai, ką galime pavadinti santykiniais poreikiais. Žmonėms reikia bendruomenės, solidarumo, priklausomybės pojūčio; orumo, pagarbos, savigarbos ir garbės; draugystės ir meilės. Mums reikia ne tik turėti ir gauti, bet ir duoti bei padėti. Tai yra santykių, o ne „daiktų" poreikiai, kurių tenkinimo individai gali reikalauti iš visuomenės, nors faktiškai labai mažai žinome apie tai, kaip visuomenė galėtų parūpinti tokių gėrybių.[10] Tačiau socialiniai tyrinėtojai parodo didžiulę šių poreikių svarbą. Savo studijoje apie miestų getus Carola Stack išvedė, jog žmonės, paveldėję didžiules pinigų sumas ar gavę per draudimo polisą, paprastai išleidžia juos tenkindami kitų žmonių poreikius, o ne didindami savo pačių materialinę gerovę.[11] Williamas White'as parodė, kad miestų gatvių gaujos tenkina gyvybinį socialinės struktūros ir stabilumo poreikį, ir veikia pagal griežtą, nors ir nesuformuluotą, tarpusavio įsipareigojimų kodeksą.[12] K. Eriksono studija apie *Buffalo Creek* potvynį atskleidė tai, kad potvynio aukos kur kas skaudžiau išgyveno ryšio su savo praeitimi ir savąja aplinka netektį nei turto praradimą.[13] Iš Studso Terkelo interviu apie darbą paaiškėjo, jog žmonėms labiau rūpi jiems skiriama pagarba nei atlyginimas.[14]

Šie poreikiai yra labai realūs, nors yra neapčiuopiami ir neišmatuojami. Politikoje būtent šie giluminiai jausmai generuoja konfliktus ir politinius reikalavimus, nors politikoje dažnai prireikia žmonių, gebančių šiuos poreikius išversti į labiau apčiuopiamus ir pamatuojamus reikalavimus. Pavyzdžiui, po *Buffalo Creek* potvynio, kai išlikusieji gyvi į teismą patraukė sugriuvusios užtvankos savininką, jų advokatai ir juos konsultuojantis psichiatras padėjo jiems savo netektį išversti į medicinos kalbą įvardydami ją kaip „išlikusių gyvųjų sindromą", kad šie galėtų pareikalauti daug didesnio žalos atlyginimo nei toji menka ekonominė vertė, kurią turėjo jų ma-

10 Geriausias iš man žinomų darbų apie šią poreikio sąvoką yra Michael Ignatieff, *The Needs of Strangers* (New York: Viking Penguin, 1984).

11 Carol B. Stack, *All Our Kin* (New York: Harper & Row, 1974).

12 William Foote White, *Street Corner Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1943).

13 Kai T. Erikson, *Everything in Its Path* (New York: Simon and Schuster, 1976).

14 Studs Terkel, *Working* (New York: Pantheon, 1974).

terialusis turtas.[15] Kovodami prieš numatomą statyti greitkelį, kuris padalytų jų bendruomenę pusiau, vienos Durhemo (Šiaurės Karolina) apylinkės gyventojai dokumentaliai išdėstė savo potencialius nuostolius „poveikio bendruomenei analizėje", pagal analogiją su ekologinio poveikio analizėmis, kuriose mėginama prognozuoti fizinius, biologinius bei ekonominius įvairių projektų padarinius.[16]

Šie penki poreikių matmenys nesudaro hierarchijos ar nuoseklios tvarkos, kuri reikštų, jog, patenkinę vienos rūšies poreikius, žmonės mėgins patenkinti ir kitos rūšies poreikius.[17] Šie matmenys veikiau nusako skirtingus poreikių supratimo būdus. Šiomis sampratomis grindžiami skirtingi politiniai saugumo reikalavimai. Polyje riba tarp poreikių ir norų yra neaiški, nestabili ir visada ginčijama.

Gamtos mokslų atstovai yra linkę žmogiškuosius poreikius traktuoti taip, tarsi jie būtų objektyvūs ir eksperimentais išmatuojami dalykai. Mėginimai apibrėžti minimalius biologinio išlikimo poreikius priklauso šiai tradicijai, tačiau jai priklauso ir kai kurių psichologinių studijų mėginimai apibrėžti minimalius „sveikos asmenybės" raidos poreikius. Svarbiausias ir kai kam patrauklus šio požiūrio bruožas yra tai, kad neklausiama individų, ko jiems reikia. Vietoje to, objektyvūs stebėtojai eksperimentais tiria įvairius žmones įvairiomis sąlygomis ir daro išvadas apie jų tikruosius poreikius, tariamai visiškai nepriklausomus nei nuo tiriamųjų, nei nuo juos tiriančių žmonių norų.

Tačiau polyje poreikį nustato ne fizikos dėsniai. Poreikis čia nėra užpildyta arba neužpildyta fiksuoto dydžio talpa. Veikiau atro-

15 Gerald Stern, *The Buffalo Creek Disaster: The Story of the Survivors' Unprecedented Lawsuit* (New York: Random House, 1976).

16 Carol B. Stack, "A Critique of Method in the Assessment of Policy Impact", in S. M. Miller and M. Lewis, eds., *Research in Social Problems and Public Policy*, vol. 4 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1987), p. 137–147. Žr. taip pat Elizabeth Friedman, "Crest Street: A Family-Community Impact Statement", working paper, Duke University, Institute of Policy Sciences and Public Affairs, 1978.

17 Žinomiausias hierarchinių poreikių teorijos atstovas Abrahamas Maslowas postulavo, jog žmonės turi penkis poreikių tipus, kuriuos jie mėgina nuosekliai tenkinti, būtent: fiziologiniai poreikiai, tokie kaip alkis ir troškulys; saugumo ir pastogės poreikiai; socialiniai poreikiai; savigarbos poreikis ir galiausiai – savirealizacijos poreikis. Abraham Maslow, „A Theory of Human Motivation", *Psychological Review* 50 (July 1943): 370–396.

do, kad poreikis didėja tiek, kiek jis yra tenkinamas, ir kad pats jo apibrėžtumas priklauso nuo aplinkos. Vienas iš žmogiškosios situacijos bruožų yra tai, kad žmonės, prieš imdamiesi atitinkamų veiksmų, įsivaizduoja savo poreikių tenkinimo situaciją ir todėl dažnai patiria nusivylimą tų veiksmų rezultatais. Gebėjimas įsivaizduoti savo norų tenkinimą yra turbūt esminė visos pažangos sąlyga – jis mus stumia priekin, tačiau kartu neleidžia pasiekti pasitenkinimo.[18]

Įvairių pakraipų ekonomistai siūlo skirtingus šio poreikių nepasotinamumo aiškinimus. Marksistai jį aiškina apeliuodami į klasinę kapitalizmo struktūrą. Siekdami išlaikyti savo dominuojančią padėtį, kapitalo savininkai turi kurti dirbtinius poreikius, kad išliktų jų produkcijos paklausa (ir pati darbo santykių sistema). Liberalai mano, kad visuomenėje, kurioje vienintelis pajamų šaltinis daugumai žmonių yra darbas (o ne paveldėtas turtas, dovanos ar tarpusavio parama), nedarbas yra didžiausia grėsmė ekonominiam saugumui; todėl gamyba yra esminis darbo pajamų šaltinis. Tačiau pati gėrybių ir paslaugų gamyba kuria naujų poreikių. Santykinis poreikis reiškia, kad „vieno žmogaus vartojimas tampa jo kaimyno norų šaltiniu".[19] Simbolinis poreikis reiškia, kad gėrybės tampa prestižo ženklu, tad šią funkciją jos gali atlikti tik tuo atveju, jeigu yra naujos, kitokios ir retos. Reklama bei įvairios pardavimo akcijos manipuliuoja žmonių psichologiniais poreikiais. Konservatoriai paprastai argumentuoja, kad tenkindami žmonių (ypač neturtingų) poreikius jiems suteikiame paskatas tapti arba likti išlaikytiniais. Poreikių tenkinimas keičia žmonių charakterį taip, kad net jeigu jų materialūs poreikiai nedidėja, jų gebėjimas tenkinti poreikius savo pačių darbu mažėja, tad socialinės paramos poreikis faktiškai didėja.[20] Pastebėkime, kad visi šie trys požiūriai pripažįsta beribio poreikių didėjimo potencialą.

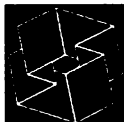
Ši poreikių matmenų analizė padeda paaiškinti politinių nesutarimų saugumo klausimu dinamiką. Ji parodo, kaip politiniai agentai gali kelti įtikinamus, tačiau tarpusavyje nesuderinamus teiginius

18 Nepaprastai įdomią nusivylimų ekonominiame ir politiniame gyvenime analizę pateikia Albert O. Hirshman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982). Lane, *op. cit.*, taip pat svarsto poreikių nepatenkinamumo problemą.

19 Galbraith, *op. cit.*, p. 125.

20 Šiuolaikinį šios Malthuso doktrinos variantą dėsto Charles Murray, *Loosing Ground: American Social Policy 1950-1980* (New York: Basic Books, 1984).

saugumo klausimu. Ji taip pat parodo, kaip minimalus ir tariamai objektyvus poreikio apibrėžimas, toks kaip tas, kuris grindžiamas individo, firmos, grupės, organizacijos ar tautos išlikimo kriterijumi, gali būti išplėstas penkiais matmenimis: materialus *versus* simbolinis, absoliutus *versus* santykinis, tiesioginis *versus* instrumentinis, esamas *versus* būsimas, fizinis *versus* bendruomeninis. Saugumo, kaip ir kitų politinių tikslų, apibrėžimas nukalamas politinėje kovoje.



POREIKIO SĄVOKOS

Paprastas apibrėžimas	Minimalios biologinio išlikimo sąlygos
Komplikacijos polyje	
Matmuo	*Problema*
1. Išteklių vertinimas:	Ar nustatant poreikius būtina atsižvelgti tik į materialų išteklių naudojimą, ar ir į simbolines reikšmes bei pasitenkinimą, kurį jie teikia?
2. Palyginimo standartas:	Ar poreikius reikėtų matuoti pagal fiksuotą (absoliutų), ar pagal santykinį standartą (pagal tai, ką žmogus turi, palyginti su kitais bendruomenės nariais)?
3. Išteklių paskirtis:	Ar turi būti parūpinami tik tokie ištekliai, kurie tenkina tiesioginius išlikimo poreikius, ar ir tokie ištekliai, kurie žmonėms leidžia siekti platesnių tikslų?
4. Laikas:	Ar visuomenė turi rūpintis tik esamais žmonių poreikiais, ar ir būsimais jų poreikiais bei grėsmėmis?
5. Analizės vienetas:	Ar visuomenė turi tenkinti tik žmonių kaip atskirų individų poreikius, ar ir žmonių tarpusavio santykių poreikius (tokius kaip orumo, priklausomybės bendruomenei, pasitikėjimo jausmo poreikius)?

Poreikiai polyje

Kadangi skirtingi poreikio apibrėžimai veda prie skirtingų išvadų apie tai, ką turėtų daryti valdžia, pagrindinis politikos rūpestis – vykdyti savotišką šių skirtingų požiūrių arbitražą. Vykstant politiniam procesui visuomenė priima sprendimą, ar tam tikri poreikiai yra realūs arba teisėti.

Politikos formavimo procesas teikia įvairių priemonių, kuriomis naudojantis gali būti teisinami poreikių tenkinimo reikalavimai. Rūpybos politikoje, kur poreikiai paprastai tenkinami skiriant išteklių individams, paramos gavėjai atrenkami pagal vienokį ar kitokį poreikių testą. Pajamų ir turto dydis naudojamas kaip testas sprendžiant, ar žmonėms skirti papildomų pajamų, maisto kuponų ar sveikatos draudimą. Įmokos į Socialinio draudimo fondą neįgalumo draudime naudojamos kaip filtras atsijoti žmonėms, kurie niekada arba beveik niekada nedirbo. Tai daroma vadovaujantis teorija, jog ankstesnis žmonių noras dirbti liudija paramos prašytojo motyvacijos sąžiningumą. Daugelyje socialinės paramos programų numatytas lankymasis namuose ir inspektavimas, kaip priemonė nustatyti, ar paramos gavėjų poreikiai išties nėra patenkinti. Įvairiose programose gydytojas yra tas asmuo, kuriam patikima nustatyti individo poreikius. Imkime tik vieną pavyzdį: daugelio valstijų įstatymai abortų finansavimą iš viešųjų lėšų leidžia tik tais atvejais, kai abortas yra „būtinas medicinos požiūriu".

Net tose politikos srityse, kur poreikiai tenkinami skiriant išteklių grupėms, o ne individams, politiniai sprendimai teisinami apeliuojant į poreikius. Kai kuri nors pramonės šaka nori apsisaugoti nuo užsienio produkcijos konkurencijos, dėl importo apribojimo ji turi kreiptis į JAV Tarptautinės prekybos komisiją ir pateikti įrodymą, jog jai gresia žlugimas dėl to, kad užsienio firmos užima pernelyg didelę rinkos dalį, arba kad užsienio firmos vykdo nesąžiningą prekybos politiką. Fermeriai ir pieno tiekėjai, reikalaujantys iš Kongreso arba valstijų valdžios subsidijų, turi dokumentais įrodyti savo poreikių pagrįstumą: pateikti skaičius apie rinkos prisotinimą, žemas kainas ir ūkių nepelningumą.

Įstatymų leidėjų klausymai dažnai panaudojami informacijos apie poreikius surinkimui ir patikrinimui. Juos paprastai inicijuoja

atstovas, jau nusprendęs imtis priemonių tam tikrai problemai spręsti, ir todėl pasirenkami tokie liudytojai, kurie galėtų pateikti informatyvų arba emocingą tam tikro poreikio apibūdinimą. Klausymuose dėl sveikatos draudimo įstatymų projektų paprastai dalyvauja mišri draugija, kurią sudaro ekspertai, manipuliuojantys statistikos duomenimis bei jų apibendrinimais, ir neturtingi žmonės, pasakojantys savo vargų istorijas įtaigia, gramatiškai netaisyklinga proza.

Biudžeto formavimas yra dar vienas mechanizmas, kuriuo naudojasi grupės, siekdamos realizuoti savo pretenzijas. Įvairios agentūros pateikia savo biudžeto sąmatas, kuriose parodo, kiek joms reikia pinigų esminėms funkcijoms atlikti. Biudžeto svarstymuose tada jos turi įrodinėti savo poreikių svarbą ir daryti atranką iš savo pačių programų.[21] Gerai tai ar blogai (veikiausiai blogai), bet daugiausia šiuo procesu nustatomi šalies gynybiniai poreikiai. Viešoji diskusija gynybos klausimais yra palyginti ribota, nebent sprendžiamas investavimo į skirtingas ginklų technologijas klausimas.

Tad daugeliu požiūrių politika yra mėginimas kolektyviai apibrėžti poreikius, ir tai yra dar viena prasmė, kuria polyje reiškiasi viešasis interesas. Net jeigu daugelis, ar net dauguma poreikių, kuriuos valdžia mėgina tenkinti, iš tikrųjų nėra visuomenės kaip visumos poreikiai, pats poreikių identifikavimas per viešąsias institucijas bei agentūras postuluoja viešąjį suinteresuotumą poreikių pažinimu bei tenkinimu.

Tuos poreikius, kuriuos bendruomenė laiko teisėtais ir mėgina kolektyviai tenkinti kaip bendruomenė, galima pavadinti „viešaisiais poreikiais". Viešųjų poreikių sąvoka, kaip ji vartojama realiose politinėse bendruomenėse, yra daug platesnė, įvairiapusiškesnė ir labiau susijusi su specifinėmis kultūromis nei ekonomistų naudojama viešųjų gėrybių sąvoka. (Prisiminkime, kad viešoji gėrybė yra gėrybė, kuri gali būti naudojama kolektyviai ir kuri nėra sunaudojama ją naudojant.) Gerovės ekonomikoje gėrybės „viešumą" lemia jos vidinės charakteristikos. Švyturys yra viešoji gėrybė dėl to, kad vidinė šviesos signalo charakteristika yra būti matomam daugeliui vartotojų vienu metu ir išlikti po to, kai juo pasi-

21 Žavų biudžeto paskirstymo paveikslą teikia Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. (New York: Harper-Collins, 1988).

naudojama. Viešuosius poreikius, priešingai, apibrėžia politinis procesas, ir jie sietini veikiau su žmonių idėjomis, o ne su vidinėmis daiktų savybėmis. Viešieji poreikiai yra nesibaigiančio ginčo objektas.

Viešųjų poreikių struktūra yra tarytum visuomenės signatūra. Savaip apibrėždama viešuosius poreikius, visuomenė tarytum pasako, ką jos kultūroje reiškia būti žmogumi ir turėti žmogiškąjį orumą. Viduramžių žydų bendruomenių vyresnybės pareiga buvo parūpinti tai, kas būtina religijos praktikai: sinagogas su jų tarnais; religinius teismus; švietimą (tik berniukams, nes švietimo paskirtis buvo parengti vyrus dalyvauti religinėse apeigose bei diskusijose); žydų gelbėjimą nuo persekiojimų kitose bendruomenėse. Senovės Atėnuose buvo pripažįstama kitokia viešųjų poreikių aibė: didelė kariuomenė ir laivynas; apsirūpinimas grūdais; keliai; kare žuvusiųjų laidojimas; garsieji dramos festivaliai.[22] Galbūt šiuolaikinės Amerikos visuomenės signatūra yra tai, kad skiriame didžiulius išteklius įvairiems saugumo tyrimams bei saugumo reguliavimui – gindami abstrakčią potencialią auką nuo galimos žalos ateityje – ir nepastebime savo benamių dabartyje.

Nors visuomenės smarkiai skiriasi pagal tai, kokius viešuosius poreikius pripažįsta, esama ir tam tikro bendrumo. Vakarų šalyse socialinio draudimo programos buvo priimtos daugmaž vienoda seka, tarsi egzistuotų visuotinė poreikių skalė: nelaimingi atsitikimai pramonėje; senatvė; ligos; nedarbas; parama šeimoms.[23] Neįgalumo programose aklumas, kurtumas, galūnių netektis šioje pripažinimo skalėje paprastai užima aukštesnę vietą nei psichikos sutrikimai ar lėtinės ligos.

Kad ir kaip skirtųsi ar būtų panašios įvairių visuomenių viešųjų poreikių sampratos, visos jos siekia kolektyviai tenkinti pripažintus jų narių poreikius ir užsitikrinti savo pačių kaip bendruomenių išlikimą. Faktiškai siekis užsitikrinti bendruomeninį saugumą yra toks stiprus, kad dažnai nulemia minios elgseną. Pavyzdžiui, maisto maištai XVIII a. Anglijoje, nors jie atrodo kaip neval-

22 Walzer, *op. cit.* (note 3), p. 3.

23 Phillips Cutright, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology* 70 (1965): 532–550.

domi ir destruktyvūs minios siautėjimai, faktiškai vyko labai nuoseklia tvarka, kuri gana tiksliai atspindėjo oficialią nepaprastųjų padėčių reglamentaciją.[24] Valstiečių sukilimai Pietryčių Azijoje vyksta pagal numatomą schemą, jeigu juos suvokiame kaip racionalius mėginimus apginti kaimo gyventojų ekonominį saugumą.[25] Tai, kad minios veiksmuose pasireiškia tam tikra nuosekli struktūra, jeigu juos suvokiame kaip kolektyvinę pastangą identifikuoti ir patenkinti tam tikrus poreikius, leidžia daryti prielaidą, jog kolektyvinis rūpinimasis saugumu gali būti toji jėga, kuri lemia bendruomenių formavimąsi.

Kolektyvinis rūpinimasis saugumu gali būti svarbiausias veiksnys, padedantis išlaikyti bendruomenių tapatumą. Kai vargo prispausti žmonės sulaukia paramos, jie paprastai jaučia dėkingumą jos davėjui ir galbūt tampa nuo jo priklausomi. Dėkingumas ir priklausomybė sukuria ištikimybę. Carola Stack, tyrinėdama juodaodžių gyvenamus miestų kvartalus, nustatė, jog „Atiduodamo daikto vertė priklauso nuo to, kokia galia įgyjama gavėjo atžvilgiu, t.y. nuo to, kokio dydžio ir kaip ilgai davėjui teks laukti atsakomosios dovanos".[26] Bismarckas, steigdamas nacionalinę sveikatos ir nelaimingų atsitikimų draudimo sistemą Vokietijoje XIX a. pabaigoje, aiškiai suvokė šią priklausomybę. Šiomis programomis jų ateitį susiedamas su šalies valdžios garantijomis, jis siekė atitraukti darbininkus nuo kylančio socialistinio sąjūdžio. Politiniai Amerikos miestų vadai savo politines mašinas kūrė vadovaudamiesi tuo pačiu principu: padėk žmogui nelaimėje ir visada turėsi jo balsą. Tad Amerikos mąstysenoje apie rūpybos politiką įvyko keistas posūkis, nes joje dabar vyrauja priešinga idėja – kad socialinė parama reiškia kažko praradimą ir išsižadėjimą, kad ji sekina valdžią, viešąjį iždą ir ekonomiką (nes parama tariamai silpnina paskatas dirbti). Čia turime dar vieną polio aspektą, kur negalioja materijos dėsniai. Labdara kuria ištikimybę ir politinį solidarumą, galintį būti žmo-

[24] E. P. Thompson, "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", *Past and Present*, no. 50 (1971): 76–136.

[25] James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South-East Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976).

[26] Carol B. Stack, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South-East Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976).

nių darbo motyvacijos ir jų energijos pastiprinimo šaltiniu. Tad netiesiogiai labdara gali duoti didesnę jai sunaudotų išteklių grąžą nei ši būtų juos panaudojus kitur.

Politikos teorijos radikaliai skiriasi tuo, kaip suvokia tenkintinų poreikių pripažinimo procesą. Klasikinėje liberalioje tradicijoje (kuri Amerikoje dabar siejama su konservatizmu) poreikiai pasireiškia elgsenoje. Pagal vieną šios tradicijos variantą – klasikinę mikroekonominę teoriją – poreikius išreiškia vartotojų sprendimai arba „vartojimo paklausa"; pagal kitą jos variantą – klasikinę politinio pliuralizmo teoriją – poreikius išreiškia organizuotų interesų grupės, kurios juos paverčia politiniais reikalavimais valdžiai. Šių teorijų požiūriu, visi svarbiausi arba stipriausiai jaučiami poreikiai perduodami į veiksmą.[27]

Reformistinėje liberalioje tradicijoje, kurią politikos analitikai vadina *neopliuralizmu*, nesivadovaujama prielaida, kad visi poreikiai suras savo išraišką. Kai kurie žmonės turi didesnę įtaką rinkoje, nes turi daugiau pinigų, arba politikoje, nes disponuoja didesniais politiniais ištekliais: pinigais, išsilavinimu, įtaka arba organizuotumu. Ne visi poreikiai transformuojasi į politines organizacijas, o ir iš visų tokių organizacijų kai kurios nuolat sėkmingiau pasirodo politinėje arenoje.[28]

Marksistinė tradicija atmeta liberaliąją idėją, esą poreikiai automatiškai persiduoda į paklausą arba į politinius reikalavimus, ir net reformistinę idėją, esą tik kai kurie poreikiai geba prasimušti į viešumą. Marksizmo požiūriu, kapitalistinėje visuomenėje, kur mažuma valdo gamybos priemones, viena klasė nuolat savo valią primeta kitai klasei. Kapitalistai, didelių turtų savininkai, arba elitas, engia darbininkus, vargšus ir kitas bejėges grupes. Pavergtosios klasės, sudarančios daugumą, poreikiai slopinami, ir slopinami taip, kad žmonės net nesuvokia savo tikrųjų poreikių. Viena iš „iškreiptos sąmonės" prasmių išreiškia būtent šią idėją, jog kai kurie žmonės (galbūt dauguma) nesupranta savo pačių tikrųjų poreikių. Kapitalizmas žmones priverčia savo dėmesį telkti į trumpalaikius materialius in-

27 David Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

28 Peter Bachrach and Morton Baratz, "The Two Faces of Power", *American Political Science Review* 56 (1962): 947–952; E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960).

teresus ir atitraukia jų dėmesį nuo kitokios politinės sistemos, kuri tenkintų jų ilgalaikius poreikius.[29]

Čia negaliu išspręsti šių ginčų (jeigu galėčiau, būčiau turtuolė ir įžymybė), tačiau turiu pabrėžti, jog klausimas, iš kur žinome, kas yra žmogaus poreikiai, nuo seno rūpėjo didiesiems protams. Ir net jeigu neįmanoma išspręsti šio klausimo, kaip žinome ir kaip galime patys sau įrodyti, kurie poreikiai yra tikri, daug galime pasakyti apie tai, kaip tikrųjų poreikių klausimas sprendžiamas praktinėje politikoje.

Saugumo ir efektyvumo priešprieša

Dažnai manoma, jog saugumas ir efektyvumas yra nesuderinami dalykai. Pirmiausia apeliuojama į motyvacinį argumentą, panašų į tą, kuris kalba apie lygybės ir efektyvumo nesuderinamumą. Pasak šio argumento, jeigu žmonės būtų saugūs, jeigu jų poreikiai būtų tenkinami jiems patiems neįdedant jokio darbo, tai jie dirbtų mažiau arba apskritai nedirbtų, ir dėl to produktyvumas smuktų. Nė viena iš šių išvadų nėra teisinga. Niudžersio negatyvaus pajamų apmokestinimo eksperimentas parodė, jog darbo pasiūla (darbo valandų kiekis) nesumažėjo padidinus socialines išmokas, o juodaodžių vyrų atveju (čia ypač gajūs stereotipai apie tingumą) darbo pasiūla faktiškai padidėjo padidinus pajamų garantijas.[30]

Produktyvumas nesmunka ir didėjant ekonominiam saugumui. Faktiškai padėtis yra veikiau priešinga. Produktyvumas, matuojamas kaip produkcijos išeiga per valandą, Jungtinėse Valstijose kelis dešimtmečius po Naujojo kurso paskelbimo buvo kur kas didesnis nei anksčiau – kaip ir produktyvumo augimo tempas. Produktyvumas Japonijoje septintajame ir aštuntajame šio amžiaus dešimtmečiais buvo beveik triskart aukštesnis už JAV produktyvumo lygį,

[29] Šią poziciją įtaigiai dėsto Joshua Cohen and Joel Rogers, *On Democracy* (Harmondsworth, England: Penguin Books, 1983), ch. 3. Visų trijų pozicijų apžvalgą pateikia Steven Lukes, *Power* (London: Macmillan, 1974).

[30] Joseph Pechman and Michael Timpane, eds., *Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Income Tax Experiment* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975).

nors Japonijos darbininkai paprastai turėjo visam gyvenimui garantuotą darbą, ir jų atlyginimas priklausė nuo išdirbtų metų skaičiaus ir kompanijos sėkmės, o ne nuo asmeninių rezultatų.[31]

Idėja, kad materialus saugumas silpnina darbo motyvaciją ir mažina produktyvumą, ypač gaji Amerikoje. Gali būti, jog savo socialinę politiką konstruojame taip, kad ši idėja tampa savirealizuojančia pranašyste. Kadangi mes naudojame veikiau selektyvias, o ne visuotines rūpybos programas, pagal mūsų taikomus gavėjų atrankos kriterijus reikalaujama, kad pareiškėjas surinktų ištisą duomenų bylą, kurioje viešai būtų įrodomas jo neįgalumas. Tad nieko nuostabaus, kad žmonės, kuriuos visuomenė verčia vaidinti visiško bejėgio vaidmenį, patiki tuo savo vaidmeniu ir jį sąžiningai vaidina. Jeigu jie pagaunami veikloje, peržengiančioje šio vaidmens ribas (pavyzdžiui, jeigu šalimais jie užsidirba nedidelius pinigus), jie yra laikomi „sukčiais" ir „piktnaudžiautojais". Visuomenėse, kur socialinės programos yra visuotinės ir kur kiekvienas gali sulaukti socialinės paramos (taip, beje, buvo ir Jungtinėse Valstijose Didžiosios depresijos laikais), socialinės paramos gavimas kur kas mažiau žlugdo asmens motyvaciją ir produktyvumą, nes nedaro tokio didelio poveikio jo savivokai.

Antrasis šio saugumo *versus* produktyvumo argumento aspektas yra tai, kaip oficialiai matuojamas produktyvumas. Norint išmatuoti skirtingų veiklos sričių produktyvumą, reikia turėti standartinį matą. Produkto, pagaminto per darbo valandą, kriterijus, taikomas žemės ūkyje ir pramoninėje gamyboje, virsta „žmonių, aptarnautų per darbo valandą", kriterijumi paslaugų sektoriuje, nes žmonių aptarnavimas yra tai, kuo užsiima paslaugų verslas. Todėl ligoninių produktyvumas pradedamas matuoti „pacientų lovadienių" kiekiu, o oro linijų produktyvumas – „keleivių kilometražo" kiekiu. Papildomas personalas šiame sektoriuje – seselės ir slaugės ligoninėse arba skrydžių palydovai bei saugai oro linijose – neabejotinai pasitarnauja žmonių patogumui ir saugumui; tačiau jie mažina statistinius produktyvumo rodiklius, nes yra traktuojami tik kaip papildomi darbininkai, aptarnaujantys tą patį pacientų arba keleivių kiekį.

[31] Thurow, *op. cit.* (note 2), p. 8, 84; Galbraith, op. cit. (note 4). Žr. taip pat Robert Kuttner, *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984).

Pagalvokime apie šią problemą vartotojo požiūriu. Rinkdamasis mokyklą arba vaikų darželį, jūs pirmenybę teiksite tiems iš jų, kur mokytojų (slaugių) proporcija mokinių (vaikų) atžvilgiu yra didesnė. Rinkdamasis prieglaudos namus ar ligoninę giminaičiui, ieškosite tokios įstaigos, kur personalo/pacientų proporcija yra didžiausia. Deja, kaip tik tos paslaugų savybės, kurios jas daro patrauklesnėmis vartotojams, laikomos mažiau produktyviomis mūsų statistikoje. Kai paslaugos ima teikti daugiau saugumo ir tenkinti daugiau mūsų poreikių, jos neišvengiamai tampa mažiau produktyvios dėl naudojamo produktyvumo apibrėžimo. Tad nenuostabu, kad produktyvumas (oficialiai) yra labai žemas paslaugų sektoriuje, palyginti su produktyvumu pramonėje, finansuose, komunaliniame sektoriuje arba kasyboje. O paslaugų sektoriui didėjant tradicinių ekonomikos sektorių sąskaita produktyvumo rodikliai neišvengiamai rodys tariamai mažėjantį ekonomikos produktyvumą, net jeigu jis mums teiks daugiau saugumo.

Trečiasis ir daug labiau nerimo keliantis saugumo/efektyvumo supriešinimo pagrindas yra vadinamasis pažangos argumentas. Pasak šio argumento, visuomenės kaip visumos pažanga negalima be individų patiriamų praradimų, nes negali būti investuojama į naujas sritis nemažinant investavimo į senas. Naujų verslų, naujų produktų, metodų bei paslaugų negalėtų atsirasti, jeigu esamai struktūrai – ir su ja susijusiems žmonėms – nebūtų leidžiama sunykti arba žlugti. Naujos technologijos gali sukurti geresnių arba pigesnių prekių tik tuo atveju, jeigu kai kurių darbininkų įgūdžiai atmetami kaip pasenę, o patys darbininkai netenka darbo. Pramonės pakilimas Pietryčių Azijoje ir pramonės bei paslaugų sektoriaus augimas JAV Pietų bei Pietvakarių valstijose naudingas kai kuriems amerikiečiams (gal net jų daugumai), tačiau dėl to sunkius nuostolius patiria Šiaurės ir Rytų valstijų miestai bei jų pramonė. Jeigu valdžia proteguos plieno gamybos arba automobilių pramonės firmas, nebepajėgiančias konkuruoti pasaulinėje rinkoje, amerikiečiams teks mokėti didesnes kainas už jų produkciją ir jie negalės savo ekonomikos pertvarkyti taip, kad darbas ir kapitalas būtų naudojami produktyviausiu būdu. Saugumas gali būti pasiektas tik efektyvumo sąskaita.

Vienas šios dilemos sprendimas būtų tas, kuris priverstų valdžią rūpintis žmonių kaip individų, o ne darbo vietų, firmų bei institu-

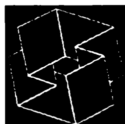
cijų saugumu.[32] Galima įsivaizduoti situaciją, kur individai ginami nesiekiant išlaikyti geležinio *status quo*. Japonija turi didžiulius firmų konglomeratus, kurie geba smunkančių sričių išteklius bei žmones perkelti į augančias sritis, net jiems pasiliekant toje pačioje firmoje. Švedija turi plačią socialinės rūpybos sistemą, teikiančią saugos tinklą individams ir veikiančią junginyje su darbo perkvalifikavimo bei perkėlimo programomis, kurios padeda sumažinti individams tenkančius investicijų perdislokavimo kaštus. Esminė tokios strategijos idėja – sukurti stiprią perkvalifikavo ir laikinos paramos programą, kuri padėtų individams pereiti nuo tam tikros rūšies darbo prie kitokios rūšies darbo arba pakeisti darbo vietą.[33]

Nors individų saugumo idėja teikia tam tikrų vilčių sprendžiant saugumo/efektyvumo dilemą, ji nėra galutinis sprendimas. Pirma, ne kiekvienas individas gali būti perkvalifikuotas, ypač jeigu nauji darbai reikalauja nekvalifikuoto darbo pakeitimo kvalifikuotu arba kabinetinio darbo pakeitimo sunkiu fiziniu darbu. Svarbesnė kliūtis yra tai, kad siekiame apsaugoti organizacijas, darbo vietas, firmas ir vietoves, nes būtent per jas organizuojama politinė galia. Nėra lobistų, ginančių bedarbius, kuriuos reikia apmokyti; tuo tarpu verslo asociacijų vadai ir valstijų gubernatoriai rengia bendrus pokylius už Kongreso durų. Galbūt saugumo reorganizavimas vestų prie galios reorganizavimo, tačiau kadangi (kaip matėme anksčiau) saugumo institucijos yra pirminė bendruomenių rišamoji medžiaga, senosios grupuotės sunkiai išyra. Galiausiai į individus orientuota saugumo sistema galėtų veikti, jeigu žmonės nebūtų taip prisirišę prie savo vietovių, kaimynų ir draugų. Tačiau žmonės vertina bendruomenę ir savo šaknis, ypač kai sulaukia brandaus amžiaus ir turi savo šeimas. Švedų ir japonų sprendimas gerai veikia todėl, kad tos šalys yra palyginti nedidelės ir homogeniškos. Persikėlimas Japonijos konglomerato viduje niekada nesukels tokios geografinės ir kultūrinės dislokacijos, su kuria galėtume susidurti

32 Šį sprendimą siūlė prezidentinė nacionalinės darbotvarkės komisija savo raporte: *Urban America in the Eighties: Perspectives and Prospects* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980). Žr. taip pat James Fallows „America's Changing Economic Landscape", *Atlantic Monthly*, March 1985, p. 47–68; taip pat Thurow, op. cit., p. 81, 210.

33 Žr. Robert Reich, *The New American Frontier* (Baltimore: Penguin Books, 1983), p. 240–247, kur pateikiama detalesnė perkvalifikavimo strategija.

Jungtinėse Valstijose. Bet kuri saugumo sistema tiesioginę paramą individams visada derins su organizacijų ir bendruomenių, kuriose žmonės dirba ir gyvena, palaikymu.



SAUGUMO IR EFEKTYVUMO PRIEŠPRIEŠA?

Taip	*Ne*
1. Būdami saugūs, žmonės netenka paskatų dirbti, tad produktyvumas smunka didėjant saugumui.	Žmonių produktyvumas didėja didėjant jų saugumui, ypač visuomenėse, kur garantuojamas aukštas visuotinis saugumo lygis.
2. Kuo didesnį saugumą visuomenė garantuoja, tuo didesnis tampa jos paslaugų sektorius. Paslaugų sektoriaus produktyvumo lygis yra mažiausias už visų kitų ekonomikos sektorių produktyvumo lygį.	Produktyvumo lygis paslaugų sektoriuje žemas tik todėl, kad jis matuojamas būdu, kuris paslaugas padaro neproduktyviomis pagal apibrėžimą.
3. Ekonomikos efektyvumas reikalauja naujovių ir technologinės kaitos, dėl kurios kai kurie žmonės neišvengiamai nukenčia (ir tampa mažiau saugūs).	Viešoji politika gali sušvelninti, jeigu ir ne pašalinti, kai kuriuos nesaugumo veiksnius, susijusius su ekonomine kaita.

5

LAISVĖ

1989 m. Aukščiausiasis Teismas nustatė: kadangi Amerikos vėliavos deginimas yra žodžio laisvės išraiška, jokia valstija neturi teisės drausti piliečiams reikšti šiuo būdu savo įsitikinimų. Vienos iš įtakingiausių veteranų asociacijos, Amerikos Legiono, atstovas TV laidoje aiškino, kodėl daugelis patriotiškai nusitekusių žmonių mano, jog Aukščiausiasis Teismas priėmė klaidingą sprendimą, ir reikalavo, kad vėliavos deginimas būtų uždraustas. Pasak jo, vėliava yra šalies simbolis ir valdžia negali leisti jo niekinti. Kai jo buvo paprašyta paaiškinti, ką būtent vėliava simbolizuoja, jis atsakė: „Ji simbolizuoja faktą, jog šioje šalyje turime teisę daryti tai, ką norime".[1]

Daugeliui amerikiečių laisvė yra esminis Amerikos bruožas – ji buvo kolonistų kovos dėl šalies nepriklausomybės pagrindas ir ji yra pamatinis Amerikos demokratijos principas. Tačiau laisvė nėra mažiau paini ir sudėtinga nei kiti politiniai tikslai bei vertybės. Veterano tezės paradoksalumas puikiai iliustruoja laisvės dilemą: Ar visada turime teisę daryti, ką norime, ir jeigu taip, ar turime teisę deginti vėliavą, mūsų laisvės simbolį? Veteranas, atrodo, intuityviai pagavo laisvės problemos esmę – kartais gali tekti apriboti individo laisvę, kad būtų išsaugota bendruomenė, kurioje individai gali laisvai veikti ir klestėti.

Laisvės dilema viešojoje politikoje iškyla kaip klausimas, kada valdžia gali teisėtai riboti piliečių pasirinkimus ir veiksmus. Kada, jei apskritai kada nors, visuomeniniams tikslams leistina nusverti individo pasirinkimus? Kokiomis aplinkybėmis viešoji politika gali, jei apskritai gali, riboti individo privatumą ir autonomiją? Žino-

[1] Cituojama pagal Mary Ann Glendon, *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse* (New York: Free Press, 1991), p. 8.

miausias ir įtakingiausias atsakymas į šį klausimą buvo pateiktas Johno Stuarto Millio 1859 m. rašinyje *Apie laisvę*. Jame autorius mėgino rasti paprasčiausią kriterijų, kuris leistų atsakyti į klausimą, kada visuomenei leistina riboti individo laisvę:

> Vienintelis individualiu arba kolektyviniu požiūriu pateisinamas žmonijos tikslas kišantis į bet kurio jos nario ar narių veikimo laisvę yra savisauga. Vienintelis tikslas, kuriuo galima teisėtai panaudoti jėgą prieš bet kurį civilizuotos bendruomenės narį jam nesutinkant – neleisti daryti žalos kitiems.[2]

Millio įsitikinimu, sąmoningas ir laisvas pasirinkimas nusako pačią žmogiškumo esmę, todėl valdžia turi kuo mažiau kištis į asmens pasirinkimus. Siekdamas socialinės kontrolės būtinybę suderinti su asmens laisve, jis apibrėžė sritį, kurioje individui turi būti pripažintas visiškas suverenumas. Šiai sričiai priklauso visi tie individo veiksmai, kurie „liečia tik jį patį" ir neturi jokių neigiamų padarinių kitiems žmonėms. Valdžia turi teisę riboti tik tuos veiksmus, kurie liečia kitus žmones.

Millio pasiūlytas problemos sprendimas nusako vyraujantį mąstymo apie laisvę būdą Amerikos politinės minties tradicijoje, tad mums verta į kai kuriuos jo elementus atkreipti dėmesį. Pirma, tariama, kad egzistuoja vienas paprastas kriterijus, leidžiantis nustatyti, ar individo laisvės apribojimas yra teisėtas, būtent, ar jo veiksmai nedaro žalos kitiems. Antra, čia postuluojama, jog galima aiškiai atskirti veiksmus, darančius poveikį kitiems, nuo veiksmų, to poveikio nedarančių. Trečia, laisvė suvokiama kaip individų, o ne kaip socialinių vaidmenų, grupių ar organizacijų atributas. Galiausiai laisvė čia apibrėžiama negatyviai – kaip kišimosi į individo veiklą nebuvimas. Suteikti individui laisvę šia prasme, vadinasi, nesikišti, t.y. paprasčiausiai nieko nedaryti, susilaikyti nuo veiksmų. (Vėliau šiame skyriuje aptarsime ir pozityvią laisvės sampratą, pagal kurią laisvė reikalauja, kad individas būtų aktyviai aprūpinamas tam tikrais ištekliais.) Kiekvienas iš šių elementų gali būti ginčijamas.

Apibrėžus laisvę Millio siūlomu būdu, tenka spręsti klausimą, kas laikytina „žala kitiems". Viešosios politikos uždaviniai tokiu atveju apribojami pasirinkimo: ginti individų laisvę arba sulaikyti

[2] John Stuart Mill, *On Liberty*, pirmas leidimas 1859 m. Citata iš Penguino leidimo (Harmondsworth, England: 1974).

juos nuo veiksmų, darančių žalos kitiems individams. Kelti šia prasme klausimą, kada valdžia turi riboti individo laisvę, reiškia kelti klausimą, kokio pobūdžio žalą visuomenė turi drausti. Tokiu būdu laisvės klausimas performuluojamas kaip draustinos žalos apibrėžimo klausimas. Panašiai kaip teisingumo, efektyvumo ir saugumo atveju, intuityviai įtaigus ir paprastas apibrėžimas virsta dar vienu konfliktuojančių interpretacijų mūšio lauku.

Akivaizdžiausias žalos tipas yra fizinis žalojimas. Kūno sužalojimas, kuris kraštutiniu atveju gali sukelti mirtį, akivaizdžiai yra tas kitiems daromos žalos tipas, kurį kiekvienas sutiktų uždrausti. Veiksmai, žalojantys kitus arba nešantys mirtį, nepriklauso laisvės sričiai. Deja, kaip ir poreikio apibrėžimas fizinio išlikimo terminais, taip ir žalos apibrėžimas sužalojimo/mirties terminais nėra toks paprastas, kaip iš pradžių atrodo.

Kaip traktuoti veiksmus, kurių padarinys yra tai, kad kiti žmonės gauna nedideles toksiško cheminio poveikio dozes savo darbo vietoje arba per orą ir tiekiamą vandenį? Ar ilgalaikiai ir kumuliatyvūs tokio poveikio padariniai laikytini žala, pateisinančia tokių veiksmų draudimą? Teigiamas atsakymas į šį klausimą yra įvairių aplinkosaugos, cheminės saugos ir narkotikų vartojimo įstatyminio reguliavimo pagrindas. O kas, jeigu atskiro individo (pavyzdžiui, darbdavio) veiklos žalingus padarinius padidina ir išplečia su juo susijusio asmens (pavyzdžiui, jo samdomo darbuotojo) veiksmų padariniai? Žinome, jog daugelis potencialiai kenksmingų medžiagų, tokios kaip asbestas ir kontraceptinės piliulės, didesnę žalos tikimybę kelia rūkantiems nei nerūkantiems. Ar iš asbesto gamintojų reikėtų pareikalauti imtis papildomų priemonių rūkalių sveikatai apsaugoti, ar veikiau jiems turėtų būti suteikta teisė atleisti tuos savo darbininkus, kurie rūko, ir samdyti tik tuos, kurie nerūko? O gal rūkančioms moterims turi būti draudžiama vartoti kontracepcines piliules?

Paprasto fizinio užpuolimo vaizdinys menkai padeda suprasti visus tuos netiesioginius ir dar mažai suvokiamus priežastinius mechanizmus, kuriems veikiant individų veiksmai daro žalos kitiems žmonėms. Kenksmingas chemikalų poveikis iš dalies priklauso nuo to, kaip visuomenėje organizuojamas naudojimasis tokiomis medžiagomis – nuo to, kaip darbas organizuojamas erdvėje, kaip ilgai darbininkai patiria chemikalų poveikį, kiek atlyginimų sistema skatina arba neskatina naudojimosi apsauginiais drabužiais ir nuo to, ar egzistuoja paskatos siekti saugumo transportuojant chemines

medžiagas. Dar daugiau, dauguma fizinio sužalojimo atvejų šiais laikais paaiškinami daugiausia kaip didelių ir sudėtingų sistemų trūkumų padariniai, o ne kaip individualių veiksmų rezultatai. Pavyzdžiui, chemijos pramonė, branduolinė energetika, oro susisiekimas arba dambų statybos pramonė, kurių veikla kelia įvairių pavojų, yra kontroliuojama mechaninėmis priemonėmis (pvz., termostatais, vožtuvais, elektroniniais monitoriais) arba tai kontroliuoja žmonės. Nelaimingų atsitikimų ir jų padarinių tyrimai beveik niekada negali nustatyti vienintelės juos sukėlusios priežasties.[3]

Tad individo veiksmų ryšys su žalingais padariniais kitiems nėra toks akivaizdus, kaip tai postuluoja Millio laisvės teorija. Jeigu mėginame atrasti aiškų politikos vertinimo kriterijų, padedantį nuspręsti, kada žalos prevencijos uždavinys turi nusverti pamatinę individo laisvės vertybę, tai net santykinai aiški fizinės žalos idėja praranda savo aiškumą. Kai nuo fizinės žalos žengiame prie kitokio pobūdžio žalos, Millio kriterijus, nustatantis valdžios kišimosi į privačią sritį ribas, tampa dar mažiau apibrėžtas.

Tačiau, prieš aptardami kitokio pobūdžio žalą, panagrinėkime kitą rimtą Millio siūlomo sprendimo problemą. Net tada, kai yra žinoma, jog tam tikras veiksmas daro žalos kitiems žmonėms, egzistuoja daugybė galimų tos žalos prevencijos būdų, kurių kiekvienas suvaržo skirtingas skirtingų žmonių laisves. Pavyzdžiui, yra žinoma, jog kai kurie pramonėje naudojami chemikalai yra teratogeniški (t.y. kenksmingi žmogiškajam embrionui). Šiai žalai galima užkirsti kelią įvairiais būdais. Ar reikėtų uždrausti visų teratogeniškų chemikalų gamybą ir naudojimą? Ar iš gamintojų turėtų būti reikalaujama imtis brangių savo darbininkių apsaugos priemonių? Ar darbdaviai turėtų atleisti nėščias moteris nuo darbų, kuriuos atliekant tenka dirbti su tokiais chemikalais, tuo pagrindu, kad kiekvienas potencialus embrionas turi būti apsaugotas nuo kenksmingo poveikio? Veiksmo žalingų padarinių identifikavimas mums dar nepasako, kurie veiksmai turėtų būti draudžiami arba kieno laisvė apribojama. Tai pasakytina ir apie tas žalos atmainas, kurias aptarsime dabar.

Šalia fizinės arba kūniškos žalos, individo laisvės apribojimo pagrindas gali būti kitiems daroma *materialinė* žala. Tam tikros veiklos padarinys gali būti tai, kad kažkas kitas neteks savo pajamų. Kaip

[3] Puikią sistemos nesėkmės analizę pateikia Charles Perrow, *Normal Accidents* (New York: Basic Books, 1984).

pavyzdys gali būti šmeižtas, sužlugdantis verslininko reputaciją. Arba veiklos padarinys gali būti tai, kad kažkas praranda savo turtą; pavyzdys – neatsargus vairavimas, padarantis žalos kitų žmonių automobiliams ir nuosavybei. Tačiau kaip toli galime žengti mėgindami apsaugoti žmones nuo materialinių praradimų ribodami kitų žmonių laisvę? Ar yra skirtumas tarp elgesio, fiziškai sunaikinančio nuosavybę (pavyzdžiui, kai savo automobiliu įvažiuoju į jūsų svetainę), ir elgesio, sunaikinančio nuosavybės rinkos vertę (pavyzdžiui, kai pievą priešais jūsų namą paverčiu automobilių sąvartynu)? Net materialinė žala yra skirtingo rimtumo laipsnio, ir į tai gali būti svarbu atsižvelgti priimant sprendimus dėl laisvės apribojimo.

Kitas žalos tipas – tam tikros veiklos sukeliami *nepatogumai* kitiems žmonėms. Kai kurios veiklos rūšys daro estetinę žalą, pavyzdžiui, reklaminių skydų statymas prie plentų arba satelitinių lėkščių iškėlimas ant stogų. Kai kurie aplinkosauginės žalos tipai gali būti traktuojami veikiau kaip primetami nepatogumai, o ne kaip materialinė žala, pavyzdžiui, veiksmai, kurie keičia gamtovaizdžio pobūdį arba naikina laukinės gyvūnijos arealus. Panašiai istorinių pastatų griovimas, istorinių kvartalų architektūrinės vienybės ardymas arba kaimynijos pobūdžio keitimas kai kuriems žmonės padaro žalos, kuri negali būti apibūdinta materialinės žalos terminais. Šiai kategorijai priklauso, pavyzdžiui, ramybės drumstimas (riaumojantis radijas autobuse), privatumo pažeidimai (paparaciai, tykantys įžymybių). Zonavimo, aplinkosaugos, istorinio paveldo apsaugos taisyklės – visa tai yra pavyzdžiai sričių, kur valdžios politika riboja tam tikrų veiklos rūšių laisvę, kad sumažintų žmonėms primetamų nepatogumų kaštus, kitaip sakant, kur skundai dėl primetamų nepatogumų laikomi teisėtais.

Judant nuo fizinių prie abstraktesnių žalos rūšių darosi vis akivaizdžiau, jog atlygintinos žalos reikalavimai yra politiniai, kuriuos viena interesų grupė kelia kitai interesų grupei. Tačiau šių žalos rūšių neapibrėžtumas ir mūsų negalėjimas tokios žalos išmatuoti rinkos verte ar kokiais nors kitais skaitmeniniais matais, dar nereiškia, kad jos mažiau svarbios. Veikiau priešingai – kuo labiau abstraktūs ir simboliniai žalos tipai, tuo didesnių politinių nesutarimų jie paprastai kelia.

Dar sunkiau suprasti *emocinę* ir *psichologinę* žalą, nors ji laikytina svarbia žalos atmaina. Visi pažįstame šių laisvės apribojimų motyvą iš klasikinio tėviškojo argumento: „Jeigu taip pasielgsi, man

bus dėl tavęs gėda". Be abejo, kiekvienam kažkada yra iškilęs klausimas, ar tėvų emocinė kančia baiminantis galimos žalos yra teisėtas pagrindas apriboti vaiko laisvę.

Klausimas turi atitikmenų viešojoje srityje, kur iš valdžios dažnai reikalaujama apriboti tam tikros žmonių grupės laisvę, kad kita grupė nepatirtų psichologinės žalos. Daugelis švietimo darbuotojų ir tėvų mano, jog mokyklų mokymosi programose moterys ir mažumų atstovai turi būti vaizduojami kaip užimantys atsakingus postus, esą taip mažinama psichologinė žala, kurią jie patiria manydami, jog gali dirbti tik fizinį ir neprestižinį darbą. Kai kurie žmonės priešinasi pornografijai (iš dalies) dėl to, kad ji žemina moteris ir skatina vyrus traktuoti moteris kaip sekso objektus.

Dilemą, kurią kelia psichologinės žalos idėja, taikliai apibūdino teisėjas Rehnquistas byloje, susijusioje su branduoline energetika. Ginčo esmė buvo tai, ar Trijų Mylių salos branduolinei jėgainei leistina toliau dirbti po 1979 metų joje įvykusio incidento. Vietos gyventojai reikalavo, kad Branduolinės energetikos reguliavimo komisija atsižvelgtų į pavojų jų psichologinei sveikatai ir jėgainę uždarytų. Jeigu jos veikla būtų atnaujinta, tai, pasak jų, jie patirtų stresą ir baimę nerimaudami dėl galimo naujo incidento. Aukščiausiasis Teismas atmetė jų reikalavimus. Kaip aiškino teisėjas Rehnquistas, būtų sunku nubrėžti skirtumą

> ... tarp asmens, kuriam taip nepatinka valdžios sprendimas, jog jis patiria nerimą ir stresą, ir asmens, kuris taip baiminasi sprendimo padarinių, jog patiria panašų nerimą ir stresą, ir asmens, patiriančio nerimą ir stresą, kuris „tiesiogiai išplaukia" ... iš pavojų, susijusių su tuo pačiu sprendimu. Tarnyboms būtų sunku „tikrus" psichologinės žalos atvejus atskirti nuo atvejų, kur turime reikalų tik su nepasitenkinimu demokratiškai priimtu politiniu sprendimu.[4]

Psichologinė žala turi sąsajų su *dvasine* ir *moraline žala*. Istorijoje dažnai būta atvejų, kai kokia nors grupė reikalaudavo iš valdžios uždrausti elgesį, kurį draudžia jos religinės taisyklės arba padaryti privalomą elgesį, kurio reikalauja jos religinė tradicija. Johnas Stuartas Millis ryžtingai atmetė idėją, kad valstybinis elgesio reguliavimas gali būti teisinamas religiniais įsitikinimais. Tai, kad vieną

[4] *Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy*, 460 U.S. 766 (1983), p. 777–778.

ar kitą grupę moraliai žeidžia tam tikras elgesys (pavyzdžiui, kiaulienos vartojimas maistui arba darbas šabo dieną), niekada neturi būti valdžios vykdomos politiku pagrindu. Pasak Millio, vadovaujamasi „persekiotojų logika", kai teigiama, jog „galime persekioti kitus, nes mes esame teisūs".[5]

Nepaisant Bažnyčios ir valstybės atskyrimo tradicijos Jungtinėse Valstijose, Amerikos politikoje nuolat iškyla konfliktų dėl dvasinės žalos. Maldos mokyklose problemą galime suvokti kaip konfliktą tarp tų, kurie mano, jog jų vaikai yra dvasiškai žalojami, jeigu jiems nesuteikiama galimybė melstis mokykloje, ir tų, kurie mano, jog jų vaikai gali patirti psichologinę žalą, jei bus priversti rinktis tarp dalyvavimo maldoje ir iššaukiančio nedalyvavimo. Abortų problema turi įvairių aspektų, tačiau vienas jų neabejotinai yra tai, kad žmonės, kurie mano, jog nuo pat pastojimo vaisius yra asmuo, jaučiasi dvasiškai žalojami veiksmų, kuriuos jie suvokia kaip žmogžudystę. Kadangi Amerikos politinė tradicija apskritai imant priėmė Millio nuostatą nepripažinti pretenzijų, apeliuojančių į dvasinę žalą, aborto oponentai mėgina tas pretenzijas išversti į fizinės žalos kalbą pabrėždami vaisiaus „gyvybiškumą".

Aborto problema iliustruoja ir kitą svarbų žalos kategorijų aspektą. Kitiems daroma žala nėra objektyvūs reiškiniai, kuriuos galėtų atrasti ir aprašyti gamtos mokslas – veikiau tai yra politinės pretenzijos, kurioms valdžia gali suteikti didesnį ar mažesnį teisėtumo laipsnį. Gamtos mokslas tėra įrankis grupių kovoje šioms mėginant pagrįsti savo pretenzijas dėl joms daromos žalos. Turbūt galima tarti, jog egzistuoja tam tikra šių kategorijų hierarchija. Skundą dėl kito padarytos fizinės žalos lengviau pagrįsti (t.y. pasiekti, kad kito veikla būtų apribota) nei skundą dėl kitokios materialinės žalos, o skundą dėl materialinės žalos lengviau pagrįsti nei skundą dėl kito primestų nepatogumų ir t.t. Todėl svarbus politinės strategijos aspektas yra tai, kad vienos kategorijos reikalavimus mėginama perkelti į kitą reikalavimų kategoriją, performuluoti daromą žalą į tą žalos tipą, kurio neleistinumas pripažįstamas plačiau.

Tad pasirodo, jog kitiems daromos žalos principas, Millio laikytas „vienu labai paprastu principu",[6] yra nepaprastai sudėtin-

[5] J. S. Mill, *On Liberty*, p. 156.

[6] Ibid., p. 58.

gas. Egzistuoja daugybė žalos tipų, ir jų pripažinimas yra politinės kovos, o ne racionalaus atradimo rezultatas. Dar daugiau, veiksmo laisvės apribojimai, kurių griebiamasi, kad užkirstų kelią vieno tipo žalai, dažnai padaro kitokio tipo žalos. Darbininkų apsauga nuo fizinės žalos (fizinio sužalojimo) suteikiant jiems „teisę žinoti", su kokiais chemikalais jie dirba, pažeidžia darbdavių teisę į komercinę paslaptį. Ginant išsigimusių naujagimių teisę į gyvybę užkraunama emocinė ir finansinė našta jų tėvams ir kitiems jų vaikams. Laisvės klausimai, kaip juos apibrėžia žalos kriterijus, neišvengiamai kartu yra ir teisingumo klausimai, nes juos sprendžiant priimami ir sprendimai dėl to, kas patiria žalą, kieno veikla turės būti ribojama ir kas turės pakelti žalos prevencijos kaštus.

Laisvė polyje

Net jeigu kitiems daromos žalos kriterijus būtų vienareikšmiškas, jis nepadėtų susikurti reikiamo vaizdo apie tai, kaip laisvės problemos sprendžiamos polyje. Kadangi polis yra bendruomenė, turinti tam tikrą kolektyvinę viešojo intereso viziją, individų laisvę jame riboja ir įsipareigojimai bendruomenei. Polyje vadovaujamasi aktyvesne teisėtos prievartos koncepcija, reikalaujančia individų dalyvavimo bent jau tose kolektyvinėse pastangose, kuriomis siekiama tvarkos ir stabilumo. Valdžia nėra vien teisėja milžiniškose bokso rungtynėse, ir drausminanti tuos, kurie nesilaiko taisyklių; ji veikia ir kaip impresarijus, koordinuojantis kolektyvią veiklą.

Savo rašinio pradžioje Millis pripažino šią politinę realybę: „Taip pat egzistuoja daug pozityvių kitiems naudingų veiksmų; teisėtai galima žmogų versti juos atlikti."[7] Tokių veiksmų pavyzdžiais jis laikė liudijimą teisme, dalyvavimą šalies gynyboje ar „bet kurioje kitoje jungtinėje veikloje visuomenės labui", ir tokius „geradarystės" veiksmus, kaip artimo gyvybės išgelbėjimas. Tačiau šiuos pavyzdžius Millis tik išvardijo, o likusią rašinio *Apie laisvę* dalį paskyrė individams daromos žalos analizei.

Polyje prievartos sritis, grindžiama ne tiek individualios žalos prevencijos, kiek visuomenės interesų sumetimais, yra labai plati.

[7] Ibid., p. 70.

Šalia Millio išvardytų pareigų dauguma visuomenių iš savo narių reikalauja tesėti sutartis bei pažadus, mokėti mokesčius valdžiai išlaikyti, atiduoti žemę visuomenės poreikiams (*eminent domain*), mokyti savo vaikus ir padėti vargšams. Svarbiausia, visuomenės reikalauja iš savo narių paklusti įstatymams net jeigu jų pažeidimas niekam nedaro žalos. Vairuotojas baudžiamas už važiavimą degant raudonai šviesai, net jeigu tokiu savo veiksmu jis niekam nepadaro žalos. Tokie individo laisvės apribojimai ne tiek apsaugo atskirus žmones nuo žalos, kiek gina pačią socialinę tvarką. Problemos, liečiančios šiuos laisvės tipus, t. y. klausimai, kada valdžia gali teisėtai riboti individo pasirinkimą siekdama socialinės darnos ir gindama bendruomenę, kelia dar daugiau nesutarimų nei problemos, susijusios su atskiriems individams daroma žala.

Jeigu bendruomenė laikytina analizės išeities tašku, tai yra keletas žalos atmainų, kurios negali būti paaiškintos Millio individualios žalos terminais. Viena jų yra *struktūrinė žala* – tai poveikis visuomenės pajėgumui funkcionuoti kaip visuomenei. Kai privačioms mokykloms leidžiama konkuruoti su valstybinėmis (kitaip sakant, kai tėvams suteikiama laisvė siųsti savo vaikus į privačias mokyklas), nukenčia mokyklų pajėgumas integruoti skirtingų socialinių sluoksnių vaikus. Viešojo švietimo finansavimas per mokyklinių vaučerių sistemą, o ne per viešųjų mokyklų biudžetinį finansavimą, neabejotinai sumažintų visuomenės domėjimąsi mokyklų kokybe. Bene rimčiausias individualistinės laisvės sampratos trūkumas yra tai, kad, dėmesį skirdama tik individams daromai žalai, ji negina bendruomeninio gyvenimo ir bendruomeninių institucijų.

Antrasis žalos tipas, kurio nepagauna individualistinė koncepcija, yra tai, ką filosofas Joelas Feinbergas vadina *akumuliacine žala*.[8] Kai kurie veiksmai, tokie kaip vaikščiojimas žole, pamazgų pylimas į upę, atsiėmimas savo pinigų iš taupomojo banko arba pasitraukimas iš kolektyvinio draudimo plano, nėra žalingi, kai juos atlieka vienas žmogus, tačiau jie gali turėti skaudžių padarinių, jeigu juos atliks daugelis žmonių. Kad būtų išsaugoti dalykai, kuriais žmonės naudojasi kolektyviai, tokie kaip gamtos ištekliai ir kolektyvinės institucijos, viešosios politikos formuotojai, apibrėždami laisvės ribas, turi atsižvelgti į akumuliacinę žalą.

[8] Joel Feinberg, *Harms to Others* (New York: Oxford University Press, 1984)

Trečioji neindividualistinės žalos rūšis, apie kurią sukasi pozityvaus veiksmo problemos, yra *žala grupei, kylanti iš individams daromos žalos*. Polyje žmonės gyvena ir dirba grupėse, taigi individams daromos žalos padariniai joms atsiliepia. Jeigu kandidatas į darbo vietą atmetamas, pavyzdžiui, dėl jo rasės, tai padaroma didesnė žala nei tiesioginis to asmens nuostolis – negautas uždarbis, statusas, pagarba ir darbo patirtis. Jo vaikai netenka emocinio ir finansinio saugumo ir galbūt išteklių bei motyvacijos tęsti savo mokymąsi. Kiti mažumos bendruomenės nariai netenka potencialaus sėkmingos karjeros pavyzdžio, vadovo, patarėjo arba tos pačios rasės bendradarbio. Be to, kiti atgrasomi nuo mėginimų siekti panašaus darbo ar net svajoti apie tokį darbą ir jam ruoštis. Argumentas, kad kompensacija už praeities diskriminaciją priklauso tik „realioms aukoms", bet ne kitiems mažumos nariams, neatsižvelgia į tai, kad individo diskriminacija dėl jo priklausomybės mažumos grupei neišvengiamai padaro žalos visai grupei.[9]

Jeigu individualistinė žalos koncepcija teikia neadekvatų vaizdą apie tai, kaip laisvė apibrėžiama polyje, tai tokį pat neadekvatų vaizdą teikia laisvės, kaip individualaus veiksmo atributo, koncepcija. Polyje žmonės atlieka tam tikrus vaidmenis ir užima tam tikras pareigas, tad įvairios laisvės paprastai suteikiamos veikiau šiems vaidmenims, o ne individams. Kūniška bausmė yra fizinio užpuolimo atmaina, ir nors jos naudojimas draudžiamas daugumos žmonių atžvilgiu, ji visada buvo tėvų prerogatyva savo vaikų atžvilgiu iki maždaug XX a. vidurio, o dažnai ir mokytojų prerogatyva savo mokinių atžvilgiu ar vyrų – savo žmonų atžvilgiu.

Viešųjų pareigūnų arba verslininkų veiksmų laisvę valdžia riboja kur kas mažiau nei paprastų piliečių laisvę. Teoriškai pareigūnams ir vadybininkams reikia daugiau laisvės tam, kad jie galėtų atlikti savo vaidmenis. Pasak vadinamosios suvereno imuniteto doktrinos, valdžios įstaigos, jų pareigūnai bei tarnautojai negali būti traukiami atsakomybėn už padarytą žalą, pavyzdžiui, tuo atveju, kai, gaudydama pažeidėją ar atlikdama kratą, policija sunaikina niekuo dėto asmens nuosavybę. Kadaise imunitetas gynė praktiškai bet kokius valdžios pareigūno veiksmus, tačiau pamažu ši valdžios veiksmų

[9] Įžvalgią šio atvejo analizę pateikia Paul J. Speigelman, „Court-Ordered Hiring Quotas After *Stotts*: A Narrative on the Role of the Moralities of the Web and the Ladder in Employment Discrimination Doctrine", *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* 20, no. 2 (Summer 1985): 339–424.

laisvė buvo apribota.[10] Korporacijų savininkai ir vadybininkai atleidžiami nuo asmeninės atsakomybės už sprendimus, kurie atneša finansinių nuostolių ir prarandamos darbo vietos. Pavyzdžiui, Amerikos įstatymai uždeda labai menkus įpareigojimus korporacijų savininkams, nusprendžiantiems uždaryti kurią nors savo gamyklą, net jeigu toks sprendimas reiškia tam tikros bendruomenės žlugimą.

Nors valdžios pareigūnams ir verslo vadybininkams paprastai teikiamos platesnės laisvės, kai kuriais aspektais jų veiksmai varžomi labiau, o jų saugumo nuo žalos garantijos yra menkesnės palyginti su paprasto piliečio laisvėmis bei garantijomis. Korporacijų vadybininkams draudžiama prekiauti akcijomis tų kompanijų, apie kurias jie turi vadinamąją vidinę informaciją. Viešiesiems pareigūnams daug sunkiau nei privatiems piliečiams laimėti šmeižto bylą, nes vyrauja įsitikinimas, jog jų asmeninio gyvenimo kritinis permatomumas yra jų visuomeninio vaidmens dalis.

Nepriklausomai nuo to, ar oficialūs pareigūnai turi didesnę, ar mažesnę laisvę palyginti su paprastų piliečių laisve, esminis dalykas yra tai, kad polyje laisvė yra veikiau vaidmenų, o ne individų atributas. Mes suteikiame laisves tam tikroms žmonių grupėms ir leidžiame joms daryti vienokią ar kitokią žalą, kadangi jų pareigas ir prievoles apibrėžiame pagal jų vaidmenis ir kadangi manome, jog skirtingiems vaidmenims turi būti suteikiama skirtingo masto laisvė.

Laisvę traktuojant tik kaip individų ar individualių veiksmų atributą ar net kaip socialinius vaidmenis atliekančių individų atributą, neatsižvelgiama į labai svarbų politinį klausimą, kuris liečia laisvę, suteikiamą korporaciniams agentams. Bažnyčios, profesinės sąjungos, sporto ir verslo asociacijos, verslo korporacijos, prekybos asociacijos, trestai, politinės partijos, įvairios savanoriškos organizacijos veikia kaip korporaciniai agentai.[11] Kadangi individams daro poveikį ir juos riboja ne tik kiti individai, bet ir šio pobūdžio agentai, viešoji politika turi spręsti ir individų bei šių korporacinių agentų laisvių ir interesų konfliktus.

[10] Jethro K. Lieberman, *The Litigious Society* (New York: Basic Books, 1983), ch. 6. Išsamesnę analizę pateikia Peter Schuck, *Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs* (New Haven: Yale University Press, 1983).

[11] Puikią korporacinių agentų kilmės ir jų įtakos visuomenės struktūrai analizę pateikia James S. Coleman, *Power and the Structure of Society* (New York: Norton, 1974).

Tarp svarbiausių korporacinių agentų yra pačios valdžios agentūros. Savo veiksmais jos gali padaryti žalos tiek bendruomenei, tiek atskiriems individams. Pagalvokime apie naujas sekimo technologijas ir kompiuterizuotus duomenų bankus. Didėjantis duomenų prieinamumas visuomenėje gali sukurti nepasitikėjimo ir įtarumo atmosferą. Žmonės mažiau būtų linkę rašyti skundų prieš savo darbdavius arba pasirašinėti peticijas prieš savivaldybės veiksmus, jeigu įtartų, kad informacija apie jų veiksmus yra viešai prieinama. Taip gali būti pakirsta kritikos ir reformų dvasia. Potencialūs kraujo donorai veikiausiai atsisakytų donorystės, jeigu AIDS testų duomenys būtų prieinami jų darbdaviams ir jų butų savininkams. Gali būti sužlugdytos altruistinės intencijos. Žmonės veikiausiai atsisakytų psichiatrų paslaugų, jeigu jų ligos istorija būtų prieinama draudimo kompanijoms ir potencialiems darbdaviams. Gali būti padaryta žala žmonių sveikatai.

Kadangi korporaciniai agentai daro daug didesnį poveikį individams ir bendruomenei nei kitų individų veiksmai, laisvės teorija turi juos traktuoti labai rimtai. Kadangi jų galia yra tokia didžiulė, jų veiksmų padariniai tokie platūs, o potencialiai daroma žala tokia milžiniška, kriterijai, apibrėžiantys jų veiksmų laisvės ribas, turi būti itin griežti. Vienas iš Amerikos politikos paradoksų yra tai, kad mes tariame, jog privatūs korporaciniai agentai yra labai silpni, todėl jų veiklai uždedame palyginti mažai apribojimų. Pavyzdžiui, profsąjungos ir jų asociacijos disponuoja didžiule galia kontroliuojant savo narių darbo sąlygas, jų galimybes gauti ir išlaikyti darbą, tačiau savo nariams jos suteikia tik labai ribotų jų pačių demokratinės kontrolės priemonių.[12] Daugelyje Europos šalių, priešingai, korporaciniai agentai eksplicitiškai traktuojami kaip valdžios dariniai, turintys didžiulę savo narių kontrolės galią; kadangi ten ši jų galia pripažįstama, valstybei lengviau uždėti jiems apribojimus ir todėl ten jie daug griežčiau reglamentuojami nei jų atitikmenys Amerikoje.

Kiekviena bendruomenė toleruoja tam tikras sąmoningos arba numatomos žalos rūšis, nors draudžia kitas. Kaip prieš šimtmetį pasakė Oliveris Wendellas Holmesas: „Žmogus turi teisę atidaryti savo parduotuvę kaimelyje, kuriame gali išsilaikyti tik viena parduotuvė, net jeigu tuo jis sąmoningai sužlugdytų doros našlės, jau

[12] Puikią šio reiškinio analizę pateikia Grant McConnell, *Private Power and American Government* (New York: Knopf, 1966), ch. 5.

turinčios ten savo parduotuvę, verslą".[13] Gindami laisvąją rinką mes toleruojame įvairiausią žalą. Statybos kompanija turi teisę griauti menkaverčius namus ir vietoje jų statyti brangiai nuomojamus daugiabučius, net jeigu ji žino, kad esamų namų gyventojai patirs žalą. Darbdaviai turi teisę atleisti darbuotojus arba išduoti jiems neigiamas charakteristikas, nors taip jiems sąmoningai daroma žala.

Jeigu kalbame apie valdžios vaidmenį ribojant individų laisvę socialinio solidarumo ir saugumo stiprinimo tikslais, tai reikia pasakyti, jog amerikiečiai turi ypatingą teisinę kultūrą.[14] JAV teismai labai nenoriai piliečiams ar net valdžios pareigūnams kuria teisines tarpusavio paramos prievoles. Nuo pat pirmojo kurso teisės studentai murkdomi doktrinoje, jog joks asmuo neturi teisinės prievolės gelbėti kito gyvybę net jeigu jis yra plaukimo čempionas, atsidūręs šalia skęstančio kūdikio baseine. Norėdami gauti geresnius pažymius, teisės studentai privalo išsižadėti savo idėjų apie etines prievoles ir pripažinti, jog teisė ir moralė yra skirtingos sritys ir įveikti vyraujantį, tačiau naivų požiūrį, kad teisėje turi atsispindėti moralinio elgesio idėjos.

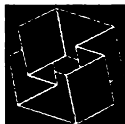
Net valstybės pareigūnai ir tarnautojai socialinių paslaugų tarnybose negali (Aukščiausiojo Teismo sprendimu) būti laikomi atsakingais už nesugebėjimą apginti jų jurisdikcijoje esančių pažeidžiamų piliečių. Antai, kai Viskonsino valstijoje mažas berniukas tėvo buvo sumuštas taip, kad gavo lėtinę smegenų traumą, teismas nustatė, jog motina ir vaikas negali pareikšti ieškinio valstijos socialinių paslaugų departamentui, nors departamentas buvo atsakingas už smurto prieš vaikus prevenciją ir daugiau nei dvejus metus gaudavo patikimų signalų apie tai, kad tėvas smurtauja prieš savo vaiką.[15] Palyginti su Europos šalių politine kultūra, amerikiečių politinė kultūra nėra itin palanki tam, kad būtų kuriamos *pozityvios* teisinės pareigos socialiniams tikslams realizuoti. Nors turime įvairių socialinės paramos programų, priimtų daugiausia Naujojo kurso epochos laikais, jau jų priėmimo metu jos buvo aštrių politinių konfliktų ir aršios kritikos objektas. Be to, tas faktas, kad 1996 m. Kongresas galėjo taip lengvai vienu įstatyminės plunksnos brūkštelėjimu radika-

[13] Oliver Wendell Holmes, Jr., "Privilege, Malice, and Intent", *Harvard Law Review* 8, no. 1 (April 25, 1895): 1–14, p. 3.

[14] Kaip argumentuoja Mary Ann Glendon, *op. cit.* (išnaša 1).

[15] *DeShaney v. Winnebago County Department of Social Services*, 109 S. Ct. 998 (1989).

liai apkarpyti AFDC (paramos šeimoms su išlaikytiniais vaikais programą) ir kitas socialinės paramos programas, parodo, koks netvirtas yra amerikiečių tikėjimas socialinių prievolių reikalingumu.



LAISVĖS SAMPRATOS

Paprastas apibrėžimas Žmonėms turi būti leidžiama daryti, ką jie nori, jeigu jų veikla nedaro žalos kitiems žmonėms.

Komplikacijos polyje

- Kokia individams daroma žala leidžia valdžiai teisėtai riboti laisvę?

1. Materialinė žala (pavyzdžiui, kūno sužalojimas, pajamų netektis, nuosavybės vertės praradimas)?
2. Padidėjusi sužalojimo arba gėrybių praradimo rizika (o ne faktinė, tiesioginė žala)?
3. Nepatogumų žala (aplinkos estetikai, gyvenimo kokybei)?
4. Emocinė ir psichologinė žala (baimė, nerimas, savigarbos praradimas)?
5. Dvasinė ir moralinė žala (pavyzdžiui, elgesys, žeidžiantis religinius ar moralinius įsitikinimus)?

- Kokia bendruomenėms, organizacijoms ir grupėms daroma žala leidžia valdžiai riboti laisvę?

6. Struktūrinė žala (veiksmai arba elgsena, mažinanti organizacijos arba bendruomenės pajėgumą normaliai funkcionuoti)?
7. Akumuliacinė žala (veiksmai, kurie žalingi tik tada, kai juos atlieka daugelis žmonių)?
8. Žala grupei, atsirandanti dėl atskiram jos nariui daromos žalos.
9. Žala visuomenei arba bendruomenei, daroma individų, nesiimančių altruistinių veiksmų.

- Kieno laisvė turi būti ribojama?

10. Jeigu kelių skirtingų žmonių (grupių, organizacijų) veikla padaro žalos kitiems, tai kuri veikla turi būti ribojama? Kas turi pakelti apribojimų kaštus?
11. Jeigu žalą daro korporaciniai agentai, tai ar jų veikla turi būti ribojama? Kaip?

Kiekviena bendruomenė turi ne tik viešai pripažįstamų poreikių aibę, bet ir viešai toleruojamų žalos atmainų aibę. Jungtinėse Valstijose prekybos centrams leidžiama išstumti iš rinkos mažas šeimynines parduotuves, nes tai laikoma „normalia" rinkos konkurencija. Vokietijoje valdžia draudžia prekybos centrams veikti sekmadieniais ir vakarais, kad apsaugotų tokias parduotuves nuo žlugimo nevaržomos konkurencijos sąlygomis. Sunku rasti paprastą žalos kriterijų, kuris parodytų, kuri veikla turi būti draudžiama. Pati laisvės erdvė konstruojama politiniame gyvenime: kurios žalos formos visuomenėje toleruojamos ir kurios draudžiamos, priklauso nuo jos kultūrinės istorijos ir politinio pasirinkimo.

Laisvės ir saugumo priešpriešа: dvi dilemos

Ar visuomenė gali savo nariams kartu garantuoti ir laisvę, ir saugumą? Ar gali neapribodama veiksmų laisvės apsaugoti juos nuo žalos? Laisvės ir saugumo priešprieša atrodo neišvengiama, ir ją svarstant iškyla dvi dilemos.

Pirmoji yra *priklausomybės* dilema. Viena vertus, „skurdas laisvą žmogų priverčia elgtis kaip vergą".[16] Nebūdamas saugus dėl to, kad jo esminiai poreikiai bus patenkinti, asmuo negali laisvai rinktis. Kur pasirinkimas implikuoja riziką, negalime iš tiesų rinktis, kai klaidingo pasirinkimo padarinys yra badas, susižalojimas arba mirtis. Kita vertus, saugumas sukuria priklausomybę. Kai dėl savo poreikių patenkinimo žmonės tampa priklausomi nuo valdžios (ar nuo kitokios institucijos arba asmens), jie jaučiasi privalą paklusti savo rūpintojui ir jį palaikyti. Tad atrodo, kad nors saugumas yra būtinas laisvei, jis kartu ją ir griauna.

Spręsdami šią dilemą Antikos graikai rūpinimąsi saugumu visiškai perleido privačiam ūkiui. Žmogus, prieš įžengdamas į politikos sritį, pats, deramai tvarkydamasis savo ūkyje, turėjo apsirūpinti reikiamais ištekliais.[17] Kadangi toks žmogus pats pasirūpindavo savo materialiniais poreikiais, jis galėjo būti nepriklausomas ir laisvas. Žinoma, šis sprendimas buvo veiksmingas tik todėl, kad

[16] Hannah Arendt, *The Human Condition* (Chicago: University of Chicago Press, 1958), p. 64.

[17] Hannah Arendt, *The Human Condition*, ibid., 2 dalis.

nedidelė laisvų žmonių klasė valdė daug didesnę moterų ir vergų klasę, į kurios nelaisvę nebuvo kreipiama dėmesio nei praktikoje, nei politinėje teorijoje.

Daugelis šiuolaikinių mąstytojų siūlo panašiai spręsti priklausomybės dilemą. Jeigu viešoji politika skatintų žmonių savarankiškumą, žmonės netaptų priklausomi ir nepatirtų neišvengiamų savo laisvės apribojimų, kuriuos neša priklausomybė. Deja, individo nepriklausomybės idealas tėra iliuzija. Net mūsų respublikos pradžioje, pionierių ekspansijos į Vakarus laikais, mitinis nepriklausomas fermeris, arba pionierius, faktiškai labai priklausė nuo bendruomeninių santykių tinklo ir bendruomeninių institucijų. XX a. pabaigoje, kai turime išplėtotas pramonines ekonomikas, regioninę ir pasaulinę gamybos specializaciją, elektronines informacijos ir komunikacijos sistemas, ekonomiškai nepriklausomo individo idėja yra dar mažiau reali.

Visuomenėje, kurioje laisvė pripažįstama visiems piliečiams, graikų formulė „Laisvi yra tie, kurie patys geba pasirūpinti savimi", nėra priimtinas sprendimas. Ir vis dėlto šis sprendimas buvo pripažįstamas iki pat mūsų laikų, o kai kuriais požiūriais jis pripažįstamas ir dabar. Gana plačioje XIX a. Anglijos socialinės rūpybos sistemoje vargšai galėdavo gauti paramą iš savo miesto, tačiau ją priimdami turėdavo atsisakyti teisės keliauti, teisės gyventi su savo šeima (buvo verčiami persikraustyti į vargšų globos namus) ir balsavimo teisės. Beveik per visą XIX amžių Naujojoje Anglijoje piliečiai, prašantys ekonominės paramos iš savo miestų, miesto susirinkime būdavo paskirstomi globėjams, ir mainais į pastogę bei maitinimąsi su kita šeima privalėjo dirbti ir paklusti šeimos galvai. Ir dabar daugelyje valstijų AFDC programos panašiai riboja paramos gavėjų laisvę reikalaudamos, pavyzdžiui, kad jaunos moterys gyventų su savo tėvais arba dirbtų tam tikrą darbą. Keldamos šiuos reikalavimus, valstijos apriboja paramos gavėjų laisvę labiau nei kitų piliečių.

Tačiau kitais požiūriais XX a. gerovės valstybės istorija buvo laipsniškos valstybės paramos gavėjų teisių plėtros istorija. Ši plėtra reiškė ne tik tai, kad teisė į paramą apėmė vis daugiau situacijų (pavyzdžiui, ne tik fizines, bet ir psichines ligas, profesinius susirgimus bei sužeidimus, narkotinės priklausomybės problemas), bet ir tai, kad paramos gavėjai įsigijo procesinių teisių, ginančių juos nuo paramos teikėjų savivalės. Pavyzdžiui, „sąmoningo sutikimo"

nuostatos gina ligoninės pacientų arba kalinių teisę nesileisti medicinos procedūroms arba nesutikti būti eksperimentavimo objektais; „deramo proceso" nuostatos viešosios paramos gavėjus gina nuo savavališko paramos nutraukimo. (Be abejo, šios priemonės nėra visiškai efektyvios. Sąmoningas sutikimas kartais būna klastotė, kaip tai atsitiko tuo pagarsėjusiu atveju, kai protiškai atsilikę vaikai, gavus jų tėvų „sutikimą", buvo paskiepyti hepatito virusu.)

Gali kilti abejonių dėl to, ar priklausomybės santykyje formalios politinės teisės yra labai svarbios. Kai viena pusė priklauso nuo kitos dėl esminių poreikių tenkinimo, silpnesnioji pusė visada bus slegiama nežinios, ar tie poreikiai bus išties tenkinami.[18] Tačiau šios abejonės neturi užgožti fakto, jog šiuolaikinėse demokratijose saugumą mėginama derinti su laisve priklausomiems asmenims suteikiant formalių politinių teisių. Atsižvelgiant į priklausomybės problemą formalių teisių suteikimas yra geriausia priemonė ginant laisvę tų, kuriems garantuojame saugumą.

Antrąją dilemą kelia *paternalizmo* problema: kada, jei apskritai kada nors, valdžiai leistina riboti tuos savanoriškus žmonių veiksmus, kurie daro žalos jiems patiems? Ar galima teisėtai žmones versti kažką daryti prieš jų norą, nors jų pačių labui? Kitaip sakant, ar valdžiai leistina riboti žmonių laisvę dėl jų pačių didesnio saugumo?

Tai yra pagrindinis klausimas, iškylantis ginčijantis dėl įstatyminio reguliavimo sveikatos apsaugos, darbų saugos ir kitose srityse. Ar turi būti reikalaujama, kad vairuotojai ir keleiviai naudotųsi saugos diržais arba nusipirktų oro pagalves? Ar motociklininkai privalo dėvėti šalmus? Ar turi būti leidžiama beviltiškai sergantiems ir visiškai neįgaliems žmonėms atsisakyti gyvybę palaikančio gydymo? Ar žmonėms turi būti leidžiama sklandyti? Ar jiems turi būti draudžiama vartoti narkotikus, rūkyti tabaką arba vartoti alkoholį? Ar turi būti reikalaujama, kad namų savininkai įsirengtų dūmų detektorius? Žodžiu, keliamas klausimas, kada saugumo siekiui leistina suteikti pirmenybę prieš laisvės idealą?

Johno Stuarto Millio atsakymas buvo tipiškai paprastas: „Niekada!"

18 Žr. Joshua Cohen and Joel Rogers, *On Democracy* (Baltimore: Penguin Books, 1983), p. 50–59, kur pateikiama įžvalgi formalių politinių teisių kapitalistinėje visuomenėje kritika.

> Fizinis arba moralinis jo paties gėris nėra pakankamas [asmens veiksmų laisvės ribojimo] pateisinimas. Jo negalima teisėtai versti ar drausti ką nors daryti todėl, kad jam taip daryti bus geriau, kad dėl to jis pats taps laimingesnis, kad taip daryti, kitų nuomone, būtų išmintinga ar net teisinga. Šie dalykai yra rimti argumentai jį atkalbinėjant, svarstant su juo, įtikinėjant jį, maldaujant jo, bet ne verčiant jį arba gąsdinant kokiu nors blogiu tuo atveju, jeigu jis darys kitaip.[19]

Tačiau lygiai taip pat tipiškai Millis jautėsi privaląs pripažinti vieną išimtį. Visuomenė teisėtai gali drausti parsidavimo į vergovę kontraktus, net jeigu niekas, išskyrus patį vergą, nepatiria žalos dėl jo vergovės. Kodėl Millis pripažino šią išimtį? Todėl, kad, pasiduodamas vergovei, individas išsižada savo laisvės, o juk būtent vardan individo laisvės draudžiamas paternalizmas.

Savanoriško parsidavimo į vergovę išimtis iliustruoja platesnę šiuolaikinės politikos problematiką: „Ar yra ir kitokių situacijų, kur individo laisvė pasirinkti savo veiksmus turi būti ribojama, kad suteiktų jam didesnių pasirinkimo galimybių ateityje?" Formuluojant klausimą paradoksaliai: „Ar individas gali būti priverstas būti laisvas?" Valdžios politika dažnai grindžiama šio pobūdžio logika. Pamatinė jos prielaida yra tai, kad tam tikri pasirinkimai yra analogiški parsidavimui į vergovę. Savo paties gyvybės nutraukimas – nusižudant arba atsisakant gyvybės palaikymui būtinų preparatų – daugelyje šalių yra draudžiamas vadovaujantis būtent šia logika. Draudimai vartoti alkoholį ir narkotikus paprastai teisinami tuo, kad jų vartojimas apriboja asmens pasirinkimo laisvę ateityje. Vergovės metaforos problemiškumą lemia tai, kad ji tėra metafora ir ji kai kuriuos kito asmens pasirinkimus savavališkai leidžia traktuoti kaip „vergiškus".

Kitas požiūris į paternalizmo problemą yra tas, kuris paternalizmą toleruoja tik tam tikrų žmonių kategorijų atžvilgiu. Vyraujančiu požiūriu, vaikai ir protiškai neįgalieji gali būti traktuojami paternalistiškai; kitaip sakant, leistina juos priversti daryti tai, „kas pasitarnaus jų pačių naudai", nepripažįstant jiems įprastųjų laisvių. Beje, Millis taip pat pripažino šias išimtis, pridurdamas prie jų dar vieną: atsilikusias visuomenes arba, jo žodžiais, „atsilikusias visuomenės stadijas, kuriose pačią žmoniją galima laikyti tar-

[19] J. S. Mill, *op. cit.*, p. 68.

si nepasiekusią pilnametystės".[20] Šių išimčių logika yra tai, kad kai kurie žmonės nesugeba racionaliai apmąstyti savo veiksmų alternatyvų ir padaryti prasmingo pasirinkimo, tad griebiantis paternalistinės prievartos niekieno laisvė nėra pažeidžiama. Ta pačia logika vadovaujamasi tada, kai apkarpomos pilietinės laisvės tų grupių, kurių nariai traktuojami kaip nepajėgūs būti laisvais piliečiais. Ištisų gyventojų kategorijų atskirtis nuo teisių bei laisvių, kurias turi kiti piliečiai, rodo rimtą liberaliosios politinės minties spragą. Visada egzistuoja pavojus, kad didesnę galią turintys piliečiai paprasčiausiai gali paskelbti, jog nemėgstamos ir mažesnę galią turinčios grupės nėra, pasak delikačios Millio formuluotės, „pasiekusios pilnametystės". Jungtinėse Valstijose turime seną tradiciją, kuri ištisas žmonių grupes leidžia traktuoti kaip amoralias, atsilikusias ar kaip nors kitaip nepajėgias pakelti pilietinės laisvės atsakomybės.[21] Mūsų viešoji politika ir teisė sukūrė daugybę žemesnio pilietinio statuso grupių, kurias baltaodžių vyrų dauguma traktavo kaip „nepasiekusias pilnametystės ". Moterims ir juodaodžiams ilgai nebuvo pripažįstama teisė balsuoti, turėti nuosavybę, dalyvauti prisiekusiųjų komisijose ar liudyti teisme. 1896 m. Henry Cabotas Lodge'as, senatorius, turintis Harvardo universiteto politikos mokslų daktaro laipsnį, pasiūlė įvesti raštingumo testą imigrantams, nes, kaip jis atvirai pareiškė, tai užkirstų kelią į šalį italams, rusams, lenkams, vengrams, graikams ir azijiečiams ir taip būtų išsaugota „mūsų rasės ir pilietiškumo kokybė".[22] Idėjos apie įvairių rasių bei tautų atsilikimą ir moralinį nevisavertiškumą buvo nuolat eskaluojamos, kad kai kurioms grupėms būtų galima atimti imigracijos teisę, neleisti įgyti pilietybę natūralizacijos būdu arba apriboti tam tikras teises net pilietybę įgijus.

Paternalizmas gali būti pateisinamas kai kurių žmonių atžvilgiu. Tačiau kriterijai, kuriais remiantis galima būtų spręsti, ar tam tikra grupė nėra pajėgi naudotis laisve, yra gana slidūs ir jais lengva ma-

20 *Ibid.*, p. 69.

21 Šiuo klausimu yra daugybė literatūros, tačiau vieną geriausių grupių marginalizavimo Amerikoje apžvalgą ir analizę teikia Rogers Smith, "Beyond Tocqueville, Myrdal, and Hartz: The Multiple Traditions in America", *American Political Science Review* 87, no. 3 (Sept. 1993): 549–565.

22 Cituojama pagal Rogers Smith "Beyond Tocqueville" (žr. išnašą aukščiau), p. 560.

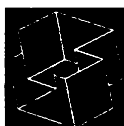
nipuliuoti. Jau nekalbant apie akivaizdžius, akis badančius rasizmo, seksizmo ir stereotipizavimo atvejus, kai žmonių kompetencijos vertinimą pakeičia prietaras net ten, kur turime reikalų su tikrais žmonių fizinio ar protinio neįgalumo atvejais, visada išlieka erdvės nesutarimui ir stereotipizavimui. Pavyzdžiui, paternalizmo klausimas dažnai iškyla tada, kai žmonės, sergantys nepagydoma liga, arba jų šeimos nariai reikalauja nutraukti gydymą. Vienoje studijoje buvo palyginta, kaip teismai traktuoja šeimos narių prašymus nutraukti gydymą vyriškos ir moteriškos lyties pacientams, jau nepajėgiantiems išreikšti savo pačių valios. Šiais vadinamaisiais „teisės į mirtį" atvejais teismai mėgina rekonstruoti paciento valią iš jo pareiškimų tada, kai jis dar pajėgė juos daryti. Tyrimas parodė, jog teisėjai vyrų norus yra linkę traktuoti rimčiau nei moterų. Vyrų pareiškimus jie dažniau apibūdina kaip apgalvotus ir racionalius, o moterų – kaip emocingus arba „grynai impulsyvius". Pacientes moteris jie dažnai traktuoja kaip vaikus.[23] Žodžiu, paternalizmo dilemos sprendimas – mėginimas apibrėžti žmonių, nepajėgiančių naudotis laisve, kategoriją – nėra paprastas ir nėra nepriklausomas nuo politikos.

Dar vieną paternalizmo problemos aspektą iliustruoja vadinamasis „Uliso kontraktas". Ulisas, aiškiai žinodamas, kad neatsispirs gražiųjų sirenų kerams, paprašė jį pririšti prie laivo stiebo ir įsakė savo jūreiviams jo neklausyti, jeigu laivui plaukiant pro sirenas jis prašytųsi paleidžiamas. Filosofas Ronaldas Dworkinas iškėlė idėją, jog paternalizmas būtų pateisinamas tuo atveju, jeigu racionalus individas duotų išankstinį sutikimą vienokiu ar kitokiu būdu suvaržyti jo laisvę. Yra gėrybių, tokių kaip sveikata arba išsilavinimas, kurių geidžia kiekvienas racionalus asmuo, siekdamas savo paties gerovės, kad ir kaip suvokiamos. Valdžia gali teisėtai versti žmones įsigyti šių gėrybių. Žmonės taip pat norėtų būti sulaikomi nuo savo pačių sprendimų, sukeliančių negrįžtamų padarinių (pavyzdžiui, tam tikrų medikamentų vartojimas), nuo sprendimų priėmimo kraštutinio psichologinio ar socialinio spaudimo sąlygomis (savižudybė, dvikova) ir nuo sprendimų, susijusių su rizika, kurią jie nepakankamai suvokia (rūkymas).[24]

23 Steven Miles and Allison August, "Courts, Gender and 'The Right to Die'", *Law, Medicine and Health Care* 18, no. 1-2 (1990): 85–95.

24 Ronald Dworkin, "Paternalism", in Richard Wasserstrom, ed., *Morality and the Law* (Belmont, Calif.: Wordsworth, 1971), p. 107–126.

Dworkino siūlymo pavojai yra akivaizdūs. Situacija, kurioje vykdomas asmens pareikštas prašymas ateityje su juo elgtis tam tikru būdu, smarkiai skiriasi nuo situacijos, kurioje jam priskiriami tam tikri norai spėliojant, ko norėtų racionalus asmuo. Be to, nė vienas iš Dworkino siūlomų kriterijų nėra deramai apibrėžtas. Kiek sveikatos ar išsilavinimo būtina laisvei? Ar jai nebūtinas maistas, ir ar neturėtume žmonių versti vartoti mediciniškai tobulą dietą? (Kepenų kepsnys ir taukai, sojos riešutai ir apelsinų sultys kiekvienam...). Kas laikytina kraštutiniu socialiniu spaudimu? Sprendimas vesti ir turėti vaikų dažnai priimamas kraštutinio socialinio spaudimo sąlygomis, ir jis neretai turi sunkių padarinių abiem pusėms. Ar turėtume drausti šiuos pasirinkimus remdamiesi tuo, kad jie daromi spaudimo sąlygomis? Akivaizdu, kad bet kuris įsivaizduojamas racionalus asmuo atspindi jį įsivaizduojančio vertybes, o ne universalias, visų pripažįstamas.



LAISVĖS IR LYGYBĖS PRIEŠPRIEŠA?

Taip	*Ne*
1. Saugumas sukuria priklausomybę nuo saugumo tiekėjo.	Nesaugumas pakerta asmens gebėjimą priimti išties laisvus sprendimus; saugumas sukuria tikrą laisvę.
2. Žmonės turi gebėti pasirūpinti patys savimi, kad galėtų būti išties nepriklausomi ir laisvi.	Gebėjimas pasirūpinti pačiu savimi yra iliuzinis idealas; bendruomenės parama individams suteikia jų laisvės sritį; viešosios politikos priemonėmis galima paramos gavėjus apginti nuo paramos tiekėjų (įskaitant pačią valstybę) savivalės.
3. Jeigu valdžia veikia paternalistiškai, drausdama individams daryti žalą sau patiems, ji neišvengiamai suvaržo individų laisvę.	Viešoji politika gali nubrėžti teisingas, nediskriminacines ribas, skiriančias žmones, gebančius priimti kompetentingus sprendimus, liečiančius jų pačių gerovę, nuo tų žmonių, kurie to negeba.

Turbūt niekas nenori būti prievartaujamas net savo paties labui. Tačiau kiekvienas nori saugumo. Ir visur visuomenės naudoja tam tikras paternalistines taisykles bei strategijas. Dar niekas nėra atradęs patenkinamo paprasto kriterijaus, padedančio spręsti, kada laisvė turi būti ribojama saugumo labui. Neabejotina, jog neblėstantį Millio rašinio *Apie laisvę* patrauklumą lemia ne tik tai, kad jame ginamos svarbiausios individo teisės, bet ir tai, kad jis mums žada duoti paprastą individualių ir visuomeninių interesų sutaikymo kriterijų. Deja, šis pažadas lieka netesėtas (kaip ir visi vėlesni pažadai), tačiau mėginant jį tesėti Millis ir mes, jo skaitytojai, priverčiami dorotis su daugybe sudėtingų išimčių ir galiausiai suvokti, kodėl laisvės problemos niekada nėra išsprendžiamos pagal kokią nors formulę, o veikiau yra nuolat performuluojamos politikos.

Laisvės ir lygybės priešprieša

2 skyriuje („Lygybė") jau buvome susidūrę su argumentu, esą laisvė ir lygybė yra nesuderinami dalykai. Dabar, turėdami labiau diferencijuotą laisvės sąvoką, galime tą argumentą panagrinėti atidžiau.

Laisvės ir lygybės nesuderinamumo argumentas atrodo maždaug taip. Žmonių talentų bei gabumų skirtumas lemia tai, kokių vertingų išteklių jie įsigyja ir kokią padėtį užima visuomenėje. Norėdama išlaikyti lygybę, valdžia turėtų atiminėti išteklius ir užimamas padėtis iš vienų žmonių (turtingųjų) ir perduoti juos kitiems žmonėms (neturtingiesiems). O toks išteklių bei padėčių perskirstymas riboja žmonių (turtingųjų) laisvę.

Tokia išvada gali būti padaryta tik tada, kai remiamės negatyviąja laisvės samprata, kurioje laisvė apibrėžiama kaip apribojimų nebuvimas. Yra kita tradicija, kurioje laisvė apibrėžiama kaip prasmingo pasirinkimo ir pajėgumo jį realizuoti galimybė. Remiantis šia pozityviąja laisvės sąvoka galima teigti, jog laisvė didėja didėjant asmens pajėgumui valdyti savo paties gyvenimą.[25] Šis valdymas turi du aspektus: pirma, problemų, kurias asmuo pajėgia kontroliuoti, apimtis; antra, ištekliai – materialūs ir nematerialūs, kurie jam leidžia suvokti pasirinkimo alternatyvas ir realizuoti savo pasirinkimą.

[25] Klasikinis tekstas kalbant apie pozityviąją ir negatyviąją laisvės sampratą yra Isaiah Berlin, "Two Concepts of Liberty", jo kn. *Four Essays on Liberty* (New York: Oxford University Press, 1969), p. 118–172.

Laisvė, suvokiama kaip valdymas, kelia visiškai kitokių klausimų nei tie, kurie kilo svarstant žalos prigimties klausimą. Pozityviosios laisvės teoretikai klausia, kokie ištekliai yra būtini arba pageidautini, kad asmuo gebėtų efektyviai naudotis pasirinkimo laisve. Tokiais ištekliais jie laiko politines – aktyvias – teises, tokias kaip balsavimas ir dalyvavimas sprendimų priėmimo procesuose; labiau gynybines teises, tokias kaip žodžio ir susirinkimų laisvė arba laisvė nuo neteisėtų kratų; turtą (nes kuo didesniais materialiniais ištekliais asmuo disponuoja, tuo platesnės veiklos galimybės jam atsiveria); ir žinias (nes žinios padeda žmonėms atrasti daugiau galimų jų problemų sprendimo būdų).[26]

Tad pozityviosios koncepcijos požiūriu galia, turtas ir žinios yra būtinos laisvės sąlygos, nes nuo jų priklauso laisvo pasirinkimo galimybė. Šiuo požiūriu laisvė yra laipsnio dalykas: tie, kurie disponuoja didesne galia, turtu ir žiniomis, turi daugiau už kitus ir laisvės. Negatyvioji koncepcija, priešingai, laisvę paprastai traktuoja kaip absoliučią sąvoką. Čia ji įsivaizduojama kaip individo gyvenamoji erdvė arba teritorija, aptverta tvora, kuri gina jį nuo įsiveržimų. Jeigu tvora kur nors nugriaunama, visa laisvė žlunga. Tiesa, negatyvioji koncepcija irgi leidžia kalbėti apie laisvės laipsnius: kuo daugiau veiklos rūšių, kurių individas gali imtis netrikdomas, tuo daugiau jis turi laisvės. Tačiau tie, kurie laisvę ir lygybę laiko nesuderinamais dalykais, bet kokį kišimąsi į privačią veiklą laiko laisvės griovimu, ir nesvarsto, kokia svarbi yra ribojamoji veikla ar kiek daug veiklų yra ribojama.

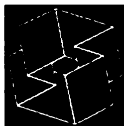
Jeigu laisvė suvokiama kaip pasirinkimo galimybė sprendžiant rimtas problemas, tai galios, turto ir žinių nelygybė sukuria ir laisvės nelygybę. Laisvę maksimizuojanti visuomenė būtų tokia, kuri sulygina laisvės sąlygas – galią, turtą ir žinias. Nors tokios idealios demokratijos neturime (ir veikiausiai neturėsime), tie, kurie laisvę vertina pozityviąja prasme, siekia prie jos artėti.

Galiausiai pozityvioji laisvės sąvoka susieja individo ir visuomenės laisvę. Laisvė negatyviąja prasme yra nebuvimas prievartos, vykdomos kitų žmonių. Paties individo fizinis ar intelektinis ribotumas,

[26] Puikų argumentą, ginantį laisvės ir lygybės neatskiriamumo idėją, kartu su nuoseklia pozityvios laisvės samprata, teikia Richard Norman, "Does Equality Destroy Liberty?" kn. Keith Graham, ed., *Contemporary Political Philosophy* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1982), p 83–109.

neminint šeimos ar bendruomenės išteklių, laikomas kaip kažkas tiesiog duota, kaip orai arba klimatas. Kad sniego pūga neleidžia man realizuoti savo planų, tai dar nereiškia, kad ji pažeidžia mano laisvę.

Tiems, kurie laisvę interpretuoja pozityviąja prasme, žmogiškosios kontrolės sritis yra platesnė ir plastiškesnė. Neabejotina, jog galios, turto ir žinių pasiskirstymas yra visuomeninės santvarkos rezultatas; iš dalies tai pasakytina ir apie intelektines galias, įgūdžius, talentą bei gerą sveikatą. Kaip pabrėžia neįgaliųjų teisių gynėjai, fizinė negalia yra ne vien žmogiškosios anatomijos ir fiziologijos, bet ir statinių konstrukcijos padarinys. Socialiniai „kišimosi" į asmens laisvę mechanizmai yra kur kas sudėtingesni už tą individualiai daromos žalos schemą, kuria remiasi negatyvioji laisvės samprata. Tad pagrindinė pozityviosios sampratos problema yra ne tai, kokioms žalos atmainoms turi būti užkirstas kelias, o tai, kokie individo laisvės apribojimai gali tapti žmogiškosios kontrolės objektu. Individo laisvės sfera platėja, jeigu visuomenė geba ir nori pajungti problemas žmogaus kontrolei.



LAISVĖS IR LYGYBĖS PRIEŠPRIEŠA?

Taip	*Ne*
1. Siekdama lygybės, valdžia turi atimti iš turtingesniųjų ir šitaip ji apriboja jų laisvę.	Galia, turtas ir žinios yra būtinos tikrosios laisvės sąlygos. Išlygindama šiuos išteklius, valdžia didina „pozityviąją laisvę" arba asmens pajėgumą kontroliuoti savo gyvenimą.
2. Laisvė yra absoliuti; tik visiškas kišimosi į individo sprendimus nebuvimas laikytinas tikrąja laisve.	Egzistuoja laisvės laipsniai. Palyginti nedideli kai kurių žmonių laisvės suvaržymai smarkiai gali išplėsti kitų žmonių laisvę. Pati laisvė gali būti išlyginta.
3. Laisvės sritis siaurėja, kai vieni žmonės yra prievartaujami dėl didesnės lygybės kitiems.	Žmogiškosios laisvės sritis gali būti išplėsta, jeigu visuomenė geba ir nori kontroliuoti savo problemas kartais panaudodama prievartą kolektyviniams tikslams pasiekti.

III

DALIS

PROBLEMOS

Šioje dalyje kalbėsime apie tai, kaip politikoje apibrėžiamos ir parodomos problemos. Įprastuose politinės analizės vadovėliuose, kaip ir platesniame racionalistinės analizės kontekste, problemos apibrėžimas yra tikslo ir jo atotrūkio nuo *status quo* formuluotė. Šioje koncepcijoje problemos apibrėžimas yra stebėjimo ir aritmetikos – šio atotrūkio išmatavimo – uždavinys.

Tačiau kaip jau turėjo paaiškėti II dalyje, polyje nėra jokių fiksuotų tikslų ar pozicijų. Kadangi egzistuoja konkuruojančios abstrakčių tikslų sampratos, žmonės kovoja dėl to, kuria iš šių sampratų reikėtų vadovautis politikoje. Jie gali griebtis vienokios politikos, tenkinančios vieną tikslą, bet greit suvokti, kad reikėtų vadovautis kitokia politika. Lygybės idealą galima realizuoti visai skirtingomis paskirstymo schemomis. Efektyvumo reikalavimas gali būti interpretuojamas labai įvairiai. Saugumo garantijos gali būti suteiktos labai įvairiems poreikiams, kintantiems juos tenkinant. Laisvė, suvokiama kaip veikla, nedaranti žalos kitiems, užima gana siaurą sferą šiuolaikinėje visuomenėje; ji yra amžinas siekis tiems, kurie ją suvokia kaip gebėjimą valdyti savo gyvenimą. Tad politikos tikslai yra migloti, prieštaringi ir kintantys. Toks pat nestabilus yra *status quo*. Kaip jis atrodo, priklauso nuo to, kokiu standartu naudojamasi jį interpretuojant.

Taigi polyje problemos apibrėžimas niekada nėra paprastas tikslų formulavimo ir atstumo iki jų matavimo uždavinys. Veikiau jis yra strateginis situacijų vaizdavimas. Problemos apibrėžimas yra vaizdavimo dalykas todėl, kad kiekvienas situacijos aprašymas tėra vaizdas, atsiveriantis iš vieno požiūrio taško. Problemos apibrėžimas yra strateginis todėl, kad grupės, individai ir valdžios agentūros sąmo-

ningai konstruoja tokius situacijos vaizdinius, kurie padėtų įteisinti jų geidžiamą veiksmų strategiją. Nepasitenkinimo apraiškos traktuojamos ne kaip kaitos laipsniai universaliame termometre, bet kaip priešiškos pretenzijos politiniame procese. Problemų vaizdiniai kuriami, kad savo pusėn patrauktų daugumą žmonių ir įgytų kuo didesnį pranašumą oponentų atžvilgiu.

Kiekviename šios dalies skyriuje analizuojamas kalbos tipas, kuriuo naudojamasi apibrėžiant ir vaizduojant politikos problemas: simboliai, skaičiai, priežastys, interesai ir sprendimai. „Simboliai" (6 skyrius) aptaria žodžius ir kai kurias retorines priemones, kurios paprastai siejamos su grožine literatūra, o ne su politikos analize. Jame panaudojama pasakojimų (naratyvų, istorijų, siužetų) sąvoka – turiu omenyje geras senas istorijas su jų didvyriais, piktadariais ir laimingos baigties akimirkomis. Visi mokame tokių pasakojimų kalbą, tačiau ji yra taip giliai įsišaknijusi mūsų politiniame diskurse, kad paprastai jos net nesuvokiame, kaip nesuvokiame kalbą proza. Šie pasakojimai yra itin naudingi politikoje, nes jų dramatiniai siužetai yra emociškai patrauklūs ir įtaigūs. Viena iš temų, kurias paliesime III dalyje, yra tai, kad bet kuri kalba, kuria apibrėžiamos problemos, net grynų skaičių kalba, naudojasi tokiais pasakojimais. „Skaičiai" (7 skyrius) analizuoja skaičių kalbą ir argumentuoja, kad simbolinės prasmės skaičių kalboje atlieka ne mažesnį vaidmenį nei tas, kurį jos turi žodžių kalboje. Skaičiavimas galiausiai remiasi metaforomis, nes, norint daiktus suskaičiuoti, reikia nuspręsti, kuriais svarbiais aspektais įvairūs daiktai yra panašūs vienas į kitą. Skaičiavimas yra naudojamas konstruojant eksplicitines istorijas, tačiau skaičiavimas ir matavimas kuria ir implicitines istorijas.

Simboliai ir skaičiai, kaip dvi pamatinės kalbos atmainos, turi esminės reikšmės problemas apibrėžiant ir kitais aspektais. „Priežastys" (8 skyrius) analizuoja priežasčių, padarinių ir atsakomybės kalbą. Kalbant plačiau, priežastinės teorijos yra genezės istorijos, pasakojančios tai, kaip problema atsirado. Kiekviena tokia istorija siūlo sprendimą – mus moko, kaip vaduotis iš nepatenkinamos padėties. Priežastinės istorijos kartu yra kontrolės istorijos; jos paskirsto atsakomybę ir kaltę bei nustato moralinį aukų

ir kaltininkų statusą. Šiuolaikinėje visuomenėje skaičiai ir statistika yra svarbiausieji įrankiai, naudojami priežastinėms istorijoms patvirtinti.

Kita kalba, kuri kasdienėje mąstysenoje labiausiai siejama su politika, yra „interesų" kalba (9 skyrius). Šioje kalboje problemos vaizduojamos kaip priešingų interesų varžybos. Čia taip pat pasakojamos didvyrių ir piktadarių istorijos, tik šįkart kova vyksta tarp gerų, bet silpnų interesų ir blogų, bet stiprių interesų. Implicitiškai šiose istorijose taip pat nustatomi interesų stiprumo matai.

10 skyriuje („Sprendimai") nagrinėjamas tas racionalistinis sprendimų priėmimo modelis, kuris nuo pokario laikų vyravo politikos studijose ir politikos analizėje. Šiame modelyje didvyris vaizduojamas kaip sprendimų priėmėjas, pasiklydęs sudėtingų ir painių problemų miške. Mėgindamas iš jo išbristi, jis eksplicitiškai naudojasi skaičiais – pasveria judėjimo alternatyviais keliais naudą ir sąnaudas. Modeliuoti problemą kaip racionalaus sprendimo objektą, vadinasi, ją vaizduoti kaip turinčią vienintelį geriausią sprendimą.

Pagrindinė šios dalies tema yra tai, kad nėra jokio universalaus, moksliško arba objektyvaus problemų apibrėžimo metodo. Problemos apibrėžiamos politikoje, o politiniai veikėjai naudojasi keliais skirtingais problemos apibrėžimo metodais arba kalbomis. Kiekvienoje iš šių kalbų esama erdvės moraliniam konfliktui, kiekviena jų yra tam tikrų moralinių vertybių raiškos priemonė, tačiau nėra universalios techninės problemų apibrėžimo kalbos, kuri teiktų moraliai teisingus atsakymus. Išmokti kalbėti šiomis kalbomis, vadinasi, išmokti matyti problemas iš skirtingų perspektyvų ir gebėti identifikuoti faktines bei vertybines prielaidas, kurias politiniai apibrėžimai paprastai palieka neišreikštas. Šių kalbų mokymosi tikslas nėra rasti kokią nors esperanto kalbą arba formulę, kuri parodytų, kaip suderinti šias perspektyvas siekiant geriausio arba tiksliausio problemos apibrėžimo. Tačiau naudojantis skirtingomis perspektyvomis galima pasiekti tokį problemų supratimą, kuris leistų visapusiškiau ir sąmoningiau suvokti tas vertybes bei tuos interesus, kuriuos apibrėžimas gina.

6

SIMBOLIAI

Apie politikos problemas kalbame žodžiais. Klausimas, kaip žodžiais vaizduojama tikrovė, paprastai nagrinėjamas retorikos ir literatūros disciplinose, tačiau simbolinis vaizdavimas turi esminės reikšmės apibrėžiant problemas politikoje.

Simbolis yra bet koks dalykas, teikiantis nuorodą į kitą dalyką. Jo prasmė priklauso nuo to, kaip žmonės jį interpretuoja, jį naudoja arba į jį reaguoja. Simboliu gali būti daiktas, asmuo, vieta, žodis, daina, įvykis ar firmos ženklas. Jo reikšmė nėra jam imanentinė, ją simboliui suteikia jį naudojantys žmonės. Šia prasme simboliai kuriami kolektyviai. Bet kuri gera, vaizduotę pagaunanti simbolinė priemonė taip pat formuoja mūsų suvokimą ir, bent jau laikinai, slopina kritiškumą. Būtent dėl šio savo poveikio simboliai yra politikos priemonės. Jie yra poveikio ir valdymo įrankiai, nors dažnai sunku pasakyti, kas ir ką veikia simboliais.

Apibrėžiant politikos problemas ypač svarbūs yra keturi simbolinio vaizdavimo aspektai. *Pasakojimai* (*naratyvai, istorijos*) teikia aiškinimus, kaip veikia pasaulis. Šie aiškinimai dažnai nėra žodiniai, bet jie taip plačiai pripažįstami ir laikomi tokiais akivaizdžiais, kad dažnai jų net nesuvokiame. Jie gali stipriai veikti mūsų vaizduotę ir jausmus, nes jie žada mus bauginančių problemų sprendimą[1]. *Sinekdochos* yra retorinės figūros, kai dalis naudojama visumai pavaizduoti. Jos yra svarbios simbolinės priemonės politiniame gyvenime, nes politiniai projektai dažnai grindžiami tik atskirais pavyzdžiais, įsivaizduojant, kad jie atspindi platesnę tikrovę. *Metaforos* kartais

[1] Žr. Bruno Bettelheim, *The Uses of Enchantment: The Meaning and Importance of Fairy Tales* (New York: Knopf, 1976).

laikomos esminiu žmogaus mąstymo ir kūrybiškumo branduoliu[2]. Metaforinis mąstymas – gebėjimas įžvelgti dviejų daiktų panašumą – yra klasifikavimo ir skaičiavimo pagrindas. Panaudojant metaforą, t. y. atkreipiant dėmesį į „svarbius" panašumus, keliami politiniai reikalavimai. Šiame ir 9 skyriuje („Skaičiai") nagrinėjame, kaip metaforiniai teiginiai funkcionuoja politikoje. *Dviprasmybė*, arba nevienareikšmiškumas, yra simbolių savybė ir, laimei ar nelaimei, žmogiškosios situacijos bruožas. Nors visoje šioje knygoje kalbame apie politines kovas siekiant suvaldyti dviprasmybę, šioje dalyje dėmesį sutelksime į dviprasmybės vaidmenį kuriant koalicijas ir darant kompromisus.

Pasakojimai

Politikos problemų apibrėžimai paprastai turi naratyvinę struktūrą, t.y. jie turi pradžią, vidurį ir pabaigą, kuri veda į tam tikrą pokytį, arba transformaciją. Jie turi savo didvyrius, piktadarius, nekaltas aukas ir juose blogio jėgos grumiasi su gėrio jėgomis. Šis naratyvinis politinio diskurso elementas dažnai nuslepiamas, tačiau paviršiaus detalės neturi mūsų atitraukti nuo pastangų atrasti giluminį pasakojimą. Dažnai tai, kas atrodo kaip konfliktas dėl detalių, iš tikrųjų liudija nesutarimą dėl pagrindinio pasakojimo.

Politinėse kovose ypač išsiskiria pora pasakojimų tipų. Vienas teikia *nuopuolio istoriją*, šiek tiek panašią į biblinį pasakojimą apie išvijimą iš Rojaus. Jis atrodo maždaug taip: „Nuo pradžių reikalai klostėsi gana gerai, vėliau jie pablogėjo, o dabar jie taip pašlijo, kad padėtis tapo nepakenčiama. Reikia kažką daryti." Šis pasakojimas paprastai baigiamas krizės pranašyste, kad įvyks kokia nors katastrofa, nelaimė ar pražūtis, kartu su siūlymu, kokių priemonių reikėtų imtis, kad išvengtume krizės. Siūlymas gali būti teikiamas įspėjimo forma: jeigu tas ir tas nebus padaryta, užgrius nelaimė.

Nuopuolio istorija beveik visada pradedama nuo faktų arba skaičių, liudijančių, kaip smarkiai blogėja padėtis. Plinta skurdas, auga nusikalstamumas, į JAV rinkas plūsta pigus importas, didėja ap-

[2] Jacob Bronowski, *Science and Human Values* (New York: Harper Torchbooks, 1972).

linkos užterštumas – visa tai esate girdėję. Dramatinę įtampą šiam pasakojimui suteikia prielaida (kartais išreikšta, kartais nutylima), kad kadaise gyvenimas buvo geresnis nei dabar ir kad blogėjanti padėtis neša arba netrukus atneš nelaimių.

Kad būtų įtaigi, nuopuolio istorija nebūtinai turi pasakoti apie žmones. Panagrinėkite pridedamą *New York Times* straipsnį apie valstybinę statistiką, parašytą buvusio statistikos politikos direktoriaus Valdymo ir biudžeto biure, kur pateikiamas federalinės ekonominės statistikos nuopuolio vaizdas. (Galite dabar paskaityti šį straipsnį. Kol jį skaitysite, aš išgersiu puodelį kavos, ir paskui galėsime tęsti. Beje, ar galiu jums pasiūlyti gabaliuką pyrago?)

Ar tikslūs valdžios skaičiai?
EKONOMIKA PRALENKĖ DUOMENIS
Joseph W. Duncan

Šiandien madinga kaltinti ekonomistus už ekonominio prognozavimo painumą ir prieštaringumą. Tačiau gali būti, jog neatsižvelgiame į gilesnį problemos šaltinį – į federalinės statistikos kokybę.

Daugybė veiksnių dabar žlugdo aukštos kokybės statistines procedūras bei duomenų bazes, kurias sukūrėme per pastaruosius 40 metų. Nuosmukį lėmė dereguliavimas, išskaidęs duomenis rinkusias agentūras, biudžeto apkarpymas, sumažinęs informacijos srautus iš valstybės departamentų į statistikos agentūras ir, svarbiausia, statistinių sistemų senėjimas.

Pavyzdžiui, Ekonominės analizės biuras, teikiantis duomenis bendrajam nacionaliniam produktui apskaičiuoti, vis dar naudojasi statistika, kuri pernelyg sureikšmina gamybą, nors dabar beveik 70 proc. darbo vietų sukuriama aptarnavimo versle.

Šis nepagrįstas pramonės sureikšminimas atsispindi ir Standartinėje pramoninės klasifikacijos sistemoje, kuri atlieka esminį vaidmenį nustatant specifinių pramonės šakų aktyvumo lygį. Sistema teikia 140 klasifikavimo grafų pramonės kompanijoms ir tik 66 – paslaugų verslui.

Detalios informacijos apie paslaugas stygius sukelia tam tikrų padarinių. Stiprus doleris skatina didžiulį pigesnių užsienio prekių, konkuruojančių su vietiniais produktais, importą. Nors tai daro stiprų ir dokumentais patvirtintą spaudimą šalies gamintojams, didėjančio importo nauda šalies paslaugų verslui lieka neapskaičiuota.

Kaip Kongresas gali priimti racionalius sprendimus ekonomikos ir prekybos klausimais, jeigu jis, bent jau iš dalies, veikia aklai? Sprendimų priėmimas neturint tikslios informacijos yra savavališkas.

Statistinė politika atsilieka nuo struktūrinių ekonomikos pokyčių. 1982 m. Federalinis statistinės politikos biuras rekomendavo, kad Standartinės pramoninės klasifikacijos grupė 7392, t. y. vadyba, konsultacinės ir viešųjų santykių paslaugos būtų paskirstyta į šešis naujus verslus. Į šią rekomendaciją nebuvo atsižvelgta. Dabar sunku patvirtinti teiginius, kad didelės korporacijos veikiau naudojasi išorinėmis techninėmis paslaugomis, o ne pertvarko savo personalą.

Tokia informacija yra esminė formuojant federalinę politiką. Užimtumo reguliavimu darbdavius siekiama paskatinti samdyti nuolatinius darbuotojus, kurie paprastai gauna mokesčių pinigais subsidijuojamų lengvatų. Tačiau yra liudijimų, jog kai kurios kompanijos samdo laikinus darbuotojus vien tam, kad išsisuktų nuo kai kurių užimtumą reguliuojančių federalinių taisyklių, tokių kaip nedarbo pašalpa.

Pasenę pramonės kodeksai, naudojami finansiniame sektoriuje, neleidžia tiksliai įvertinti dereguliacijos poveikio bankininkystės paslaugoms. Pavyzdžiui, vis sparčiau bankomatai keičia bankų klerkus. Tačiau neturint tikslių duomenų, tokių technologinių naujovių poveikį užimtumui miestuose ar būsimajai įvairių įgūdžių paklausai labai sunku nustatyti.

Federalinės statistikos kokybės smukimas tapo ypač akivaizdus pastaruoju metu, kai mėginama reformuoti šalies mokesčių kodeksą. Pavyzdžiui, vienas svarbiausių Reagano administracijos siūlomos reformos aspektų yra susijęs su verslo apmokestinimu. Einamoji federalinė statistika rodo, kad 1984 m. korporacijų pelnas ir ne žemės ūkio savininkų pajamos sudarė 402 milijardus dolerių, arba 11,2 procento BNP, palyginti su 12,2 procento 1979 m. ir 14,6 procento – 1969-aisiais. Šis smukimas atrodo ypač keistas dėl to, kad neseniai buvo sumažinti korporacijų mokesčiai.

Nėra lengva paaiškinti šį smukimą. Valstybinės mokesčių inspekcijos (IRS) korporacinė atrinktis smuko nuo 105 000 kompanijų 1969 m. iki 93 000 – 1981-aisiais. Atsižvelgiant dar į faktą, jog IRS paskaičiavimais bendras kompanijų skaičius išaugo 75 procentais per tą patį laikotarpį, tai reiškia, jog faktinė atrinktis sumažėjo dvigubai – nuo 6 iki 3 procentų bendrojo firmų skaičiaus.

Nors tobulesnės atrinkties sistemos ir įvertinimo metodologijos naudojimas būtų galėjęs sumažinti klaidas, atsirandančias dėl mažesnės atrinkties, nėra atlikta tyrimų, leidžiančių įvertinti, kaip mažesnė atrinktis gali paveikti ilgalaikes atskirų verslo šakų ar kompanijų dydžio kitimo tendencijas. Abu šie veiksniai turi esminės reikšmės, jeigu norime tiksliai įvertinti siūlomų naujų mokesčių įstatymų potencialų poveikį.

Informacija apie asmenines santaupas irgi tapo mažiau patikima dėl trūkstamų duomenų apie dalyvavimą Sekcijos 401(k) programo-

se, pagal kurias darbuotojams leidžiama atidėti pajamų gavimą. Nors tokiose programose dalyvauja galbūt tik apie 2 milijonus darbuotojų, nėra jokios statistikos nei apie jų apimtis, nei apie jų poveikį deklaruojamoms pajamoms.

Asmeninės santaupos, kaip jas skaičiuoja Ekonominės analizės biuras, tėra skirtumas tarp bendrų deklaruojamų pajamų ir asmeninio vartojimo išlaidų. Šiuo metu atidėtosios pajamos pagal 401(k) programą neįskaičiuojamos kaip deklaruotinos pajamos. Todėl visuminis šalies santaupų dydis veikiausiai yra sumažintas 5–10 procentų.

Šiuo metu mums iškyla daugybė rimtų problemų, pavyzdžiui, turime įvertinti importo poveikį, skatinti taupymą ir investavimą, reformuoti mokesčių kodeksą. Deja, statistikos, kuria remiamės priimdami sprendimus šiais klausimais, kokybė nuolat blogėja. Jeigu nebus imtasi priemonių šiai potencialiai krizei įveikti, politinių sprendimų efektyvumas visiškai nusmuks.

Šaltinis: Joseph W. Duncan, „The Economy Has Left the Data Behind", *New York Times*, June 30, 1985. Copyright © 1985 by The New York Times Company.

Kaip dauguma didesnės biudžeto riekės prašytojų, Duncanas pasakoja nuosmukio ir žlugimo istoriją. Jis sako, jog anksčiau padėtis buvo geresnė ir mūsų dėmesį atkreipia į „labai kokybiškas statistines procedūras bei duomenų bazes, kurias sukūrėme per 40 metų". Antroje vos dvylikos eilučių pastraipoje jis pavartoja net šešis žodžius, reiškiančius padėties blogėjimą: žlugdymas, nuosmukis, išskaidymas, apkarpymas, sumažėjimas, senėjimas. Čia turime pasakojamos istorijos pradžią: autorius nurodo buvusios gerovės laikus ir pastato mus, skaitytojus, ant nuopuolio bedugnės krašto. Esame paruošti kritimui.

Nuo čia iki paskutinės pastraipos autorius pateikia pavyzdžių, rodančių, kad valdžios statistiniai duomenys ir statistikos procedūros nespėja su ekonomikos raida. Kiekvienas jo pavyzdys rodo, kaip vienokia ar kitokia duomenų stoka politikos formuotojams neleidžia vykdyti efektyvios politikos. Tad pasakojimo viduryje turime rinkinį nuorodų į nedidelius žingsnius nuosmukio link. Galiausiai paskutinėje pastraipoje skelbiama negandos pranašystė: „Jeigu nebus imtasi priemonių šiai potencialiai krizei įveikti, politinių sprendimų efektyvumas visiškai nusmuks". (Pripažįstu, tai nėra pati baisiausia krizė daugeliui žmonių, tačiau ekonomikos

analitikams efektyvumo smukimas prilygsta 8,3 balo žemės drebėjimui pagal Richterio skalę.) Tam atvejui, jeigu vis dar nepagavome pasakojimo emocinės tėkmės, autorius mums padeda ją suvokti žodeliu „deja" – juo nurodo atomazgą.

Didvyrių, piktadarių ir nekaltų aukų drama yra kiekvieno problemos apibrėžimo sudedamoji dalis, net jeigu kartais tenka skaityti tarp eilučių, kad ją surastume. Kaip iliustraciją pasirinkau šį straipsnį apie statistiką būtent todėl, kad jame beveik nekalbama apie žmogiškuosius veikėjus, jausmus, motyvus bei moralę, ir vis dėlto jame yra visi dramatinės istorijos elementai.

Nuopuolio istorija turi keletą variacijų. *Sutrukdytos pažangos istorija* atrodo maždaug taip: „Iš pradžių padėtis buvo baisi, paskui ji pagerėjo vieno didvyrio pastangų dėka, tačiau dabar kažkas trukdo mūsų didvyriui, todėl padėtis vėl darosi baisi". Būtent tokią istoriją pasakoja kiekviena grupė, kuri priešinasi valstybinei jos veiklos reglamentacijai. Septintąjį ir aštuntąjį dešimtmečius Amerikos medikų asociacija, priešindamasi valdžios mėginimams įvesti kaštų mažinimo reikalavimus, mums priminė marų, tuberkuliozės ir aukšto kūdikių mirtingumo laikus ir įspėjo, kad valdžios įvedami jų profesijos suvaržymai sugriaus visą mūsų labui tarnaujančią pažangą, kurią sukūrė gydytojai. Biotechnologijos firmos per savo verslo asociaciją „BIO" pasakojo panašią istoriją, kai jos priešinosi prezidento Clintono planams apriboti medicinos paslaugų kaštus: esą biotechnologija mums atnešė medicinos stebuklus, o Clintono planuojama reglamentacija ir kainų reguliavimas kelia pavojų šios naujos pramonės egzistavimui[3]. Pramonininkai – automobilių gamintojai, plieno kompanijos, tekstilės firmos – mums pasakoja istorijas apie tai, kaip atlyginimų minimumo įstatymai, privalomos sveikatos apsaugos priemonės, darbo saugos reikalavimai griauna kadaise dominuojančią Amerikos padėtį pasaulinėje ekonomikoje. CŽV mums pasakoja, jog apribojimai, taikomi jos veiklos metodams, trukdo jai palaikyti tą saugumo lygį, kokį kadaise ji galėjo mums garantuoti; Pentagonas mums pasakoja, kaip jo biudžeto apkarpymas griauna mūsų kadaise dominuojančią karinę galią.

[3] „BIO" (Biotechnology Industry Organization). Žr. H. Stone, „Lost Cause", *National Journal*, Sept. 17, 1994, p. 2133.

Kitas šios nuopuolio istorijos variantas yra *iliuzinės kaitos istorija*. Ji atrodo maždaug taip: „Jūs visada manėte, kad padėtis blogėja (arba gerėja). Tačiau jūs klystate. Pateiksiu jums įrodymą, jog faktiškai kaita vyksta priešinga kryptimi. Padėties blogėjimas (arba gerėjimas) tėra iliuzija." Šios revizionistinės istorijos pavyzdžių galima aptikti visur. Medikai mokslininkai mums aiškina, jog pailgėjusi vėžiu sergančiųjų gyvenimo trukmė iš tikrųjų tėra pasikeitusio matavimo būdo rezultatas: tik todėl, kad vėžį dabar galime diagnozuoti ankstesnėse stadijose, mums atrodo, jog pacientai gyvena ilgiau.[4] Vaikų lytinis išnaudojimas ir prievarta prieš moteris šeimoje iš tikrųjų nėra plintantis reiškinys: jis toks atrodo tik todėl, kad juo susidomėjo žiniasklaida, o visuomenė tapo jautresnė tokiems dalykams.

Kitas dažnas naratyvo tipas politikos analizėje yra *bejėgiškumo ir padėties įvaldymo istorija*. Paprastai ji atrodo taip: „Ši padėtis bloga. Mes visada manėme, kad šios padėties negalime valdyti, kad turime ją priimti kaip neišvengiamybę, nes negalime jos pakeisti. Tačiau dabar jums parodysiu, jog iš tikrųjų galime ją įvaldyti." Pasakojimai apie įvaldymą mums visada yra patrauklūs, nes jie liečia pamatinę laisvės problemą – kokiu mastu valdome savo gyvenimo sąlygas ir savo likimą? Istorijos, pasakojančios apie mūsų bejėgiškumą, visada mus baugina, o žadančios didesnę valdymo galią visada drąsina.

Socialinės politikos, sveikatos apsaugos ir saugumo, aplinkosaugos politikos analizė dažniausiai mums siūlo įvaldymo istorijas. Kas anksčiau atrodė kaip „atsitiktinis", „nenumatomas", „likimo duotas" arba „natūralus" dalykas, dabar vaizduojamas kaip tai, kas gali būti pakeista žmogaus pastangomis. Pavyzdžiui, šiuolaikinė ekonominė politika – naudojimasis valdžios fiskaliniais bei monetariniais svertais stabilizuojant ekonomikos svyravimus – paprastai grindžiama didingu padėties įvaldymo naratyvu. Ketvirtąjį dešimtmetį, kai daugelio šalių ekonomikos patyrė didžiulę infliaciją ir gilią depresiją, jų elgsena atrodė labiau panaši į orų, o ne so-

[4] Alvan R. Feinstein et al., „The Will Rogers Phenomenon: Stage Migration and New Diagnostic Techniques as a Source of Misleading Statistics for Survival in Cancer", *New England Journal of Medicine* 312, no. 25 (June 20, 1985): 1604–1608.

cialinių institucijų elgseną. Lordas Keynesas parašė didžiulę įtaką turėjusį traktatą, kurio pagrindinė prielaida buvo tai, kad tariamai atsitiktiniai ekonomikos svyravimai iš tikrųjų gali būti suvaldyti manipuliuojant valstybės išlaidomis ir pinigų pasiūla[5]. Valdymo siužetas vyrauja ir visiškai kitoje politikos srityje – sveikatos apsaugos politikoje. Vėžys, kuris anksčiau buvo traktuojamas kaip nenumatoma negandа, dabar siejamas su maitinimosi įpročiais, rūkymu bei kai kuriomis cheminėmis medžiagomis, t. y. dalykais, pavaldžiais žmogaus kontrolei. Vėžys dabar vis labiau siejamas su genų mutacija, ir nors dar negalime kontroliuoti savo genų, žinios apie genetinio veiksnio vaidmenį vėžinių susirgimų genezėje gali padėti sukurti susirgimo prevencijos programas ir galiausiai – genetine technologija grindžiamą terapiją. Pasakojimai, iš lemties pasaulio perkeliantys mus į žmogaus valdomą pasaulį, visada teikia vilčių ir todėl sulaukia mūsų paramos.

Itin paplitęs įvaldymo istorijų variantas – tai *konspiracijos* istorijos. Jų siužetas iš lemties pasaulio mus perkelia į kontroliuojamą pasaulį, tačiau kartu mėgina parodyti, jog tą kontrolę visada vykdo nedaugelis žmonių, kurie ją naudoja savanaudiškais tikslais ir nuo mūsų slepia patį šios kontrolės faktą. Garsusis Ralpho Naderio kryžiaus žygis prieš automobilių gamybos pramonę rėmėsi siužetu, kuris transporto įvykius konvertavo į įvykius, paaiškinamus kaip kontroliuojamų konstrukcinių automobilių savybių padarinius ir net kaip padarinius, kuriuos automobilių gamintojai numato. Pramonės reguliavimo šalininkai pasakoja istoriją, pagal kurią nedarbą, kurio priežastys dažnai laikomos nepaaiškinamomis, iš tikrųjų sukelia „kapitalo streikas" (verslininkai atsisako investuoti į naujas gamybas ir naujus projektus) ir „kapitalo nutekėjimas" (verslas savo kapitalą investuoja kituose regionuose arba kitose šalyse). Konspiracijos istorijos visada mėgina parodyti, jog žmonių patiriama žala jiems yra sąmoningai primetama arba sąmoningai toleruojama, ir kaip jos siekia sukelti mūsų pasibjaurėjimą bei moralinį pasipiktinimą. Jų pabaigoje visada iškeliamas reikalavimas atimti kontrolės galią iš nedaugelio tų, kurie pelnosi daugelio sąskaita.

[5] John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Hartcourt & Brace, 1936).

Kitas įvaldymo istorijų variantas yra *aukos kaltės* istorijos.[6] Jos taip pat iš lemties pasaulio mus perkelia į kontroliuojamą pasaulį, tačiau kontrolę atiduoda į tų žmonių rankas, kurie kenčia dėl tam tikros problemos. Vienoje neseniai paskelbtoje studijoje benamių klausimu sakoma: „Tas faktas, jog profesijos neįgijusios moterys ne tik rečiau išteka, bet ir turi vaikų, jas dar labiau stumia į gatvę."[7] Benamystė, šiuo požiūriu, yra moterų sąmoningo pasirinkimo tarp dviejų alternatyvų rezultatas:

> Tik nedaugelis nekvalifikuoto darbo moterų geba užsidirbti tiek, kad galėtų išlaikyti savo šeimą. Tad daugumai jų iškyla sunkus pasirinkimas. Jos gali dirbti, neturėti vaikų ir gyventi vos išvengdamos skurdo, arba jos gali nedirbti, turėti vaikų, gauti socialinę pašalpą ir gyventi visiškame skurde. Daugelis pasirenka motinystę, nors tai reiškia gyvenimą visiškame skurde[8].

Yra daug skirtingų aukos kaltės istorijos variantų. Neturtėliai yra neturtingi dėl to, kad siekia vienadienių malonumų, užuot investavę į savo pačių ateitį arba dėl to, kad renkasi gyvenimą iš pašalpos, o ne iš darbo. Trečiojo pasaulio šalys yra neturtingos dėl to, kad per daug skolinasi ir leidžia savo piliečiams gyventi ne pagal išteklius. Ligoniai yra ligoniai dėl to, kad jie persivalgo, valgo nesveiką maistą, rūko ir nesimankština. Moterys prievartaujamos dėl to, kad elgiasi „provokuojamai". Darbininkai suserga profesinėmis ligomis ir patiria traumų darbe dėl to, kad atsisako naudotis apsaugos priemonėmis arba nepaiso atsargumo reikalavimų. Panašiai kaip konspiracijos istorijos visada baigiamos raginimais daugumai sukilti prieš išnaudotojišką mažumą, aukos kaltės istorijos visada baigiamos raginimais mažumai (aukoms) keisti savo pačių elgseną, kad išspręstų savo problemą.

Visos padėties įvaldymo istorijos remiasi bendra prielaida, kad egzistuoja pasirinkimo galimybė. Pasirinkimas gali priklausyti visuomenei kaip visumai, tam tikram elitui arba aukoms, tačiau isto-

6 Šią frazę socialiniuose moksluose išpopuliarino kn. William Ryan, *Blaming the Victim* (New York: Random House, 1971.)

7 Christopher Jencks, *The Homeless* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984), p. 58.

8 Christopher Jencks, "The Homeless", *New York Review of Books*, April 21, 1994, p. 25.

rijos kulminacija visada pasiekiama gamtos faktą transformavus į sąmoningo sprendimo rezultatą. Įvaldymo istorijos įžiebia viltį, panašiai kaip nuopuolio istorijos kelia nerimą ir neviltį. Šiedu siužetai dažnai supinami į vieną, kuriame nuopuolio istorija tarnauja kaip parengiamasis etapas ir postūmis įvaldymo istorijai. Nuopuolio istorija mus įspėja apie vargus, kuriuos patirtume nesistengdami įvaldyti padėtį.

Politiniuose pasakojimuose naudojamos įvairios literatūrinės ir retorinės priemonės, padedančios jų auditoriją pastūmėti geidžiama veiksmo kryptimi. Jose veikia teigiami ir neigiami herojai (šiuos vaidmenis gali atlikti ir nežmogiškos būtybės), ir jie turi savo triumfo momentus. Grįžkime prie straipsnio apie federalinę statistiką. Autorius pradeda nuo to, kad, siekdami atrasti „ekonominio prognozavimo painumo ir prieštaringumo" priežastis, neteisingai nustatėme piktadarius kaltininkus („ekonomistus"). Tikrasis blogio šaltinis yra prasta federalinės ekonominės statistikos kokybė. Tačiau kalta yra ne pati statistika – ji pati yra nekalta stipresnių blogio jėgų („dereguliavimo" ir „biudžeto apkarpymo") auka. Šios istorijos herojai yra tarpusavyje kovojančios statistikos agentūros – Ekonominės analizės biuras, Mokesčių inspekcija ir Federalinis statistikos biuras, nes nesugebėjo įgyvendinti savo pačių rekomendacijų ir atlikti pertvarkos, kurią pačios suvokė kaip „esminę". Teigiami herojai neteko savo svarbiausių ginklų: Mokesčių inspekcija turi tenkintis mažiau reprezentatyvia statistika, Ekonominės analizės biuras negali aprėpti reikiamo statistinių kategorijų skaičiaus ir todėl Kongresas veikia aklai. Visa istorija baigiasi apeliacija į Kongresą, kad jis padėtų nekaltai aukai (statistikai) paremdamas teigiamus herojus (agentūras), galinčias atlikti gelbėjimo operacijas.

Panagrinėkime detaliau trejetą dažniausiai naudojamų ir galingiausių retorinių politikos priemonių.

Sinekdocha

Sinekdocha yra retorinė figūra, kuria naudojantis tam tikra visuma vaizduojama jos dalies pavyzdžiu: „Dešimt tūkstančių kojų žengė nuo Pensilvanijos aveniu prie Baltųjų rūmų". Ši simbolizmo

forma plačiai naudojama politikoje, kur atskiri pavyzdžiai teikiami kaip „tipiniai" arba „prototipiniai" platesnės problemos pasireiškimo atvejai. Šie tipiniai pavyzdžiai padeda apibrėžti visą problematiką ir suformuluoti politinį atsaką.

Aštuntojo dešimtmečio viduryje Viskonsino valstija įvykdė radikalią skyrybų įstatymo reformą. Reforma buvo įvykdyta vadovaujantis prielaida, jog ankstesniojo įstatymo trūkumas buvo tai, kad jis nevienodai traktavo išsiskyrusius šeimos narius – moteris, savo vedybinius metus pragyvenusi kaip namų šeimininkė ir kaip motina, skyrybų bylose už tai negauna jokios ekonominės kompensacijos. Reformatoriai, siekdami politinės paramos, tikslingai rinko ir skelbė tokius pavyzdžius. Kadangi politikų mąstyseną pavergė siūlomas išmesto šeimos nario vaizdinys, naujasis įstatymas buvo grindžiamas prielaida, kad skyrybų atveju sutuoktinių turtas turi būti dalijamas po lygiai. Tačiau jį priimant nebuvo atsižvelgta į kitas vedybinio gyvenimo situacijas, pavyzdžiui, į tai, kad kai kurios moterys ne tik prižiūri savo šeimą, bet ir gauna pajamų, ir į tai, kad kai kurios moterys įneša didžiulį ekonominį indėlį į savo šeimą, nes galbūt ateina iš verslo arba iš ankstesnės santuokos. „Lygaus paskirstymo" kriterijus skyrybų atveju sumažino šių moterų galimybes gauti daugiau nei pusę sutuoktinių turto. Pasak vienos tyrinėtojos, vyraujantis nuskriaustos namų šeimininkės įvaizdis ir jį palaikančios gąsdinančios istorijos „nustūmė į šalį bendresnę išsiskyrusių moterų problemos artikuliaciją. ... Šis įvaizdis tapo vieninteliu matu, pagal kurį reforma turėjo įkūnyti lygybės ar teisingumo idealus[10].

Politikoje gana įprasta, kad žmonių vaizduotę pagauna atskira problemos dalis ir politinį atsaką apriboja ta problemos dalimi. Diskusijose apie rūpybos reformą vyraujančiu problemos įvaizdžiu tapo „pašalpos karalienė". Ji yra daugiavaikė motina, dešimtį ar dvidešimtį metų gyvenanti iš pašalpos ir visą savo gyvenimo būdą susiejusi su šia pašalpa. Tačiau faktiškai tik maždaug penktadalis pašalpos gavėjų pašalpą gauna daugiau nei dešimtį metų. Jeigu peržiūrime visus šalpos „periodus", t.y. įsitraukimo į pašalpos gavėjų sąrašą ir pasitraukimo iš jo periodus, o ne vien esamų pašalpos

[10] Viskonsino skyrybų įstatymo reformos istoriją pateikia Martha L. Fineman, "Implementing Equality: Ideology, Contradiction and Social Change", *Wisconsin Law Review* 1985, no. 4 (1983): 789–887; citata p. 866.

gavėjų sąrašą, tai atrandame, jog tik 14 procentų iš šių periodų trunka ilgiau nei dešimtį metų[11]. Tad reforma, nukreipta į ilgalaikės pašalpos gavėją, paveiktų tik nedidelę pašalpų gavėjų dalį ir padėtų išspręsti tik nedidelę šios problemos dalį.

Vienas paplitęs žanras – siaubo istorija – pats yra sinekdochos atmaina. Politikai arba interesų grupės sąmoningai pasirenka kokį nors išskirtinį arba neįprastą incidentą kaip pavyzdinį platesnės problemos atvejį ir naudoja jį mobilizuodami paramą reformai, kuri pakeistų politiką, vykdomą platesnės problemos atžvilgiu. Siaubo istorijos yra pagrindinė prekė politinėse kovose prieš pramonės reguliavimą ir prieš žalos atlyginimo ieškinius, susijusius su profesiniu aplaidumu arba produktų nesaugumu. Šios istorijos dažnai būna ne tik netipinės, bet ir sąmoningai iškreiptos. 1995 m. pradžioje, kai Kongresas griebėsi naikinti daugumą saugumo ir aplinkosaugos reguliavimo aktų, priimtų septintąjį ir aštuntąjį dešimtmečiais, dereguliavimo šalininkai paskelbė, kad OSHA (Darbų saugos ir sveikatos agentūra) atėmė iš vaikų pasaką apie dantį (iš stomatologų reikalaudama, kad ištraukti pieniniai dantys būtų išmetami); dar daugiau – kad ji faktiškai reikalauja, jog visi gaminami kibirai būtų su skyle dugne. Tokiomis absurdiškomis istorijomis buvo siekiama sukelti priešiškumą reguliavimui, nors jos labai iškreiptai vaizdavo OSHA naudojamas priemones. OSHA niekada nereikalavo, kad pašalintas pieninis dantis būtų išmestas, ji tik reikalavo, kad, gydydami dantis, stomatologai ir jų padėjėjai imtųsi priemonių, apsaugančių juos nuo krauju pernešamų patogenų. O kalbant apie kiaurus kibirus, tai pasirodo, jog kasmet apie 50 kūdikių prigeria įkritę į dideles plastikines talpas, t. y. tas, kurios lieka po statybos darbų ir kuriomis žmonės po to dažnai naudojasi savo soduose ir namuose. OSHA pasiūlė, kad tos talpos turėtų būti perkonstruotos taip, kad apsiverstų į jas įkritus vaikui, tačiau patį sprendimą paliko pramonės nuožiūrai[12].

Kaip ir kitais simbolinio vaizdavimo atvejais, sinekdocha, teikdama savo įtaigius poetinius įvaizdžius, gali slopinti mūsų kritinį

[11] Mary Jo Bane and David T. Ellwood, *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994), p. 29.

[12] John H. Cushman Jr., "Congressional Memo: Tales from the 104th: Watch Out, or the Regulators Will Get You!" *New York Times*, Feb. 28, 1995, p. A20.

mąstymą. Tad labai tikėtina, jog strategija, nukreipianti mūsų dėmesį į tam tikrą problemos aspektą, ir ypač tada, kai jai pavyksta šį aspektą dramatizuoti kaip siaubo istoriją, skatins vienpusę ir šališką politiką. Tačiau politiškai tai gali būti naudingiausia strategija. Ji teikia gerą mobilizavimo įrankį, nes leidžia problemą sukonkretinti, padeda žmonėms susivienyti ir mobilizuoti savo nepasitenkinimą. Ji taip pat leidžia susiaurinti problemos apimtį ir todėl padaro ją lengviau sprendžiamą. Kraštutinė šios strategijos versija plataus masto problemą redukuoja į atskirą atvejį. Taip atsitinka, pavyzdžiui, tada, kai prezidentas kreipiasi į šalį prašydamas donoro kūdikio kepenų transplantacijai. Toks prašymas ir tas džiaugsmas, kurį patiriame atsiradus donorui, nustumia į šešėlį visus kitus žmones, laukiančius organų transplantacijos.

Metaforos

Prisiminkime, kad metafora yra užslėptas palyginimas. Ji veikia taip, kad žodis, žymintis tam tikrą objektą, panaudojamas kitam objektui apibūdinti, pavyzdžiui, „Clintonas užpuolė spaudą", „Vykdomas pramonės smaugimas", „Gyvename erdvėlaivyje, vardu „Žemė"".

Metaforos yra svarbūs strateginio vaizdavimo įrankiai politikoje. Iš pirmo žvilgsnio jos sugestijuoja tik palyginimą su kitais daiktais, tačiau iš tikrųjų jos implikuoja visiškai kitą siužetą ir veiksmų direktyvą. Imkime pavyzdį:

> Vienas įtakingiausių siužetų apie socialinių paslaugų problemas yra tas, kuris jų šaltiniu laiko „fragmentaciją" ir „koordinaciją" siūlo kaip sprendimo būdą. Tačiau tos paslaugos, kurios traktuojamos kaip fragmentinės, alternatyviu požiūriu gali būti traktuojamos kaip autonominės. Fragmentuotos paslaugos tampa probleminėmis tada, kai suvokiamos kaip buvusios integracijos nuolaužos. Paslaugos traktuojamos kaip vaza, kadaise buvusi sveika, o dabar – sudužusi. Šios metaforos įtakoje atrodo akivaizdu, kad fragmentacija yra blogis, o koordinacija – gėris.[13]

[13] Donald Schon, "Generative Metaphor: A Perspective on Problem Setting in Social Policy", in Andrew Ortony, ed., *Metaphor and Thought* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1980).

Apibūdinti ką nors kaip „fragmentaciją", vadinasi, traktuoti „integraciją" kaip padėties pagerinimą to net nepasakant. Politinėse metaforose šuolis nuo aprašymo prie rekomendavimo yra tai, ką Martinas Reinas ir Donaldas Schonas pavadino „normatyviniu šuoliu"[14]. Kiekvienoje politinėje metaforoje glūdi prielaida, kad jeigu *a* yra panašus į *b*, tai norint išspręsti problemą *a*, reikia daryti kažką panašaus, ką darytumėte su *b*. Kadangi politinės metaforos implikuoja preskripciją, jos veikia kaip propagandos priemonės. Teiginys „*a* yra panašus į *b*" atlieka dar ir kitą politinį vaidmenį. Kultūroje, kurioje teisingumas suvokiamas kaip „vienodas vienodų atvejų traktavimas", teigti panašumą, vadinasi, postuluoti lygybę ir reikalauti lygaus traktavimo.

Metaforos persmelkia visą politinį diskursą. Kartą tai suvokę, jų randame visur. Viena populiariausių metaforų yra toji, kuri socialines institucijas traktuoja kaip *gyvus organizmus*. Sakoma, kad bendruomenės arba grupės turi „savąjį gyvenimą", kad jos turi savo „tikslus". „Gyvenimo ciklų" įvaizdis naudojamas paaiškinti, kodėl atrodo, jog politinės problemos išgyvena spartaus augimo, o vėliau nuopuolio ciklus, arba kodėl reguliavimo agentūros išgyvena karštligiško reformizmo, o vėliau pasyvaus *status quo* pripažinimo ciklus, arba kodėl renkami pareigūnai, kaip atrodo, savo kadencijos metu vadovaujasi numatomais populiarumo siekio modeliais[15].

Prielaida, kad objektas yra panašus į organizmą, implikuoja, jog jį reikia traktuoti kaip tam tikrą visumą, kurios prasmė yra didesnė už jos sudedamųjų dalių prasmę. Traktuoti objektą kaip organizmą, vadinasi, tarti, kad jis yra „natūralus", o tai savo ruožtu implikuoja, jog jis yra „toks, koks turi būti". (Faktiškai žodis „natūralus" rodo, kad naudojamasi organizmo metafora.) Tokiu atveju sąmoningas žmogaus kišimasis į tokius dalykus atrodo dirbtinis ar net beviltiškas. Normatyvinis šuolis organizmo metaforoje papras-

14 Martin Rein and Donald Schon, "Problem Setting in Policy Research", in Carol Weiss, ed., *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington, Mass.: Heath, 1977).

15 Žr. Anthony Dawns, "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", The Public Interest, no. 28 (Summer 1972): 38–50; Marver Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1955); Paul Light, *The President's Agenda* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1982), ypač p. 36–52.

tai implikuoja reikalavimą nesikišti į esamą padėtį, ir juo paprastai naudojasi tie, kurie priešinasi pokyčiams. Jie argumentuoja, jog kišimasis į bet kurią organizmo (bendruomenės, kaimynijos, šeimos) dalį sugriaus trapią pusiausvyrą, sunaikins visumą arba sužlugdys gamtos tvarką.

Vienas populiariausių ir galingiausių organizmo metaforos variantų yra idėja, jog socialinį elgesį reguliuoja *prigimtiniai dėsniai*. Daugelis žymių socialinių teoretikų skelbėsi atradę dėsnius, kurie valdo socialinį pasaulį ir nustato ribas arba net tvirtas kliūtis tam, ką gali pasiekti sąmoningai vykdoma viešoji politika.[16] Du įtakingi XIX amžiaus sociologai – Gaetanas Mosca ir Vilfredas Paretas – argumentavo, jog visose visuomenėse natūraliai ir neišvengiamai susiklosto valdančiųjų ir valdomųjų sluoksniai, elitas ir masė, ir jokios demokratinės reformos, tokios kaip balsavimo teisių išplėtimas, negali pakeisti šios padėties. Kitas XIX amžiaus sociologas – Robertas Michelsas – suformulavo „geležinį oligarchijos dėsnį", pagal kurį visos organizacijos, kad ir kokiais lygiavos standartais vadovautųsi, galiausiai evoliucionuoja į organizacijas, kuriose visa politinė galia sutelkiama kelių lyderių rankose. George'as Stigleris, šiuolaikinis ekonomistas, suformulavo „viešųjų pajamų perskirstymo dėsnį", pagal kurį bet koks mėginimas perskirstyti biudžeto lėšas neturtingųjų naudai neišvengiamai baigiasi tuo, kad iš jų paimami pinigai ir perskirstomi viduriniųjų klasių naudai. Albertas O. Hirschmanas visus šio pobūdžio siužetus apibūdina kaip „nevilties tezę" – dėl jų postuluojamos bendros prielaidos, kad visos žmonių pastangos pakeisti visuomeninę tvarką (didesnės demokratijos ir platesnio perskirstymo linkme) yra bergždžios. Visi šie siužetai byloja žmogaus pastangų įvaldyti reiškinius beviltiškumą.

Neabejotinai įtakingiausias socialinės elgsenos „dėsnis" šiuolaikinėje politikoje yra Charleso Murray suformuluotas „nenumatytų paskatų dėsnis": „Bet kuris perskirstymas socialinės paramos tikslais didina padėties, paskatinusios tokį perskirstymą, vertę"[17]. Kal-

16 Šioje pastraipoje remiamės darbu: Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991), ypač 5 skyrius "The Futulity Thesis". Tai yra puiki knyga, atskleidžianti giluminius politinio diskurso siužetus.

17 Charles Murray, *Losing Ground* (New York: Basic Books, 1984, 2nd ed. 1994), p. 213–216.

bant paprasčiau: dėsnis sako, jog padėdami žmonėms, turintiems problemų (tokių kaip skurdas, liga, benamystė ar priklausomybė nuo narkotikų), ir ypač duodami jiems pinigų arba teikdami paslaugas, faktiškai jiems *mokame* už jų turimas problemas ir suteikiame jiems paskatą išlikti skurdžiais, ligotais, benamiais arba narkomanais. Taigi neįmanoma realizuoti kokios nors socialinės rūpybos programos, kuri nepagilintų ar nepaaštrintų būtent tos problemos, kurią mėginama išspręsti. Ir nors niekas Vašingtone ar valstijų sostinėse nemėgina garsiai skelbti Murray dėsnio, formulė, kad „parama yra paskata būti skurdžiam", yra vyraujanti idėja šiandienos politiniuose debatuose.

Mašinos ir mechaniniai įrenginiai teikia pagrindo daugybei politinių metaforų. XVIII amžiaus politinė mintis, iš kurios kildintina mūsų Konstitucija, politinę sistemą suvokia kaip mašiną, sudarytą iš dalių, kurios turi būti „palaikomos tvarkingos" ir turi būti „subalansuotos". „Stabdžių ir atsvarų" idėja yra esminė mūsų mąstyme apie tai, kaip turi būti paskirstoma politinė galia. Balanso idėja pasireiškia ir tarptautinių santykių lygmenyje, kur „jėgų pusiausvyra" laikoma tarptautinės taikos garantu. Atsiradus branduoliniams ginklams strategai prabilo apie „baimės balansą", kai abipusė baimė kiekvieną pusę sulaiko nuo agresyvių veiksmų. Pats terminas „subalansuotas biudžetas" implikuoja, jog įplaukų perviršis arba deficitinis finansavimas yra blogis, nors, žinoma, dauguma žmonių mano, kad taupymas ateičiai arba skolinimasis ir investavimas į išsilavinimą arba į verslą yra visiškai protinga (ir net dorybinga) strategija. Balanso metafora implikuoja siužetą apie disbalansą ir apie jo išlyginimą kažką pridedant arba atimant iš vienos svarstyklių pusės.

Pleištai ir nuolydžiai – dažnos politinės kalbos metaforos. Valstybinis reguliavimas dažnai vaizduojamas kaip pleištas: kartą įkišę koją tarp durų ir staktos reguliuotojai mėgins jas verti vis plačiau ir plačiau. Pleišto įvaizdis sugestijuoja nežymų pradinį postūmį, turintį didžiulę poveikio galią. Nuolydžio vaizdinys sugestijuoja, kad kartą daiktui pajudėjus nuolydžiu jis toliau nesulaikomai judės veikiamas traukos jėgos. Tad pleištų ir nuolydžių metaforos implikuoja siužetus, įspėjančius apie nuosmukį ateityje ir raginančius politikus nežengti „pirmojo žingsnio", kad būtų išvengta „slydimo" arba „smukimo" nepageidaujama linkme.

Iš nuolydžio metaforos kildintinas labai paplitęs ir įtakingas politinės argumentacijos žanras, vadinamasis „slidžios nuokalnės" argumentas. Amoralus elgesys paprastai aprašomas naudojantis šiuo įvaizdžiu: išgertuvės, surūkyta cigaretė, nukrypimas nuo griežtos dietos, baltas melas, nedidelė apgaulė traktuojami kaip pirmieji žingsniai slidžioje nuokalnėje. Anoniminių alkoholikų „dvylikos žingsnių" metafora bei kitos atkūrimo programos, siūlydamos grįžtamuosius žingsnius atgal prie tvirto pagrindo, žada išsigelbėjimą nuo slidžios nuokalnės.

Slidžios nuokalnės argumentai turi tam tikrą bendrą formą.[18] Jie prasideda pripažinimu, jog tam tikras reiškinys (įstatymas, siūlymas, programa, taisyklė, išgertuvės) nėra pats savaime neteisingas, blogas arba pavojingas. Tačiau vėliau jie skelbia, jog tokio reiškinio toleravimas neišvengiamai ves prie situacijų, kurios *bus* neteisingos, blogos arba pavojingos. Pavyzdžiui, tie, kurie priešinasi įstatymams, kuriais gydytojams leidžiama padėti atlikti eutanaziją beviltiškiems ligoniams, paprastai pripažįsta, jog tam tikromis sąlygomis eutanazija yra pateisinama ar net pageidautina. Tačiau vėliau jie pakeičia savo poziciją ir teigia, jog eutanazija neleistina net tomis sąlygomis, kur ji yra pateisinama, nes ji gali būti atlikta nepriimtinomis priemonėmis. Slidžios nuokalnės argumentai paprastai naudojami tada, kai priešinamasi pokyčiams net neturint jokių įtikinamų argumentų prieš kaitą. Filosofas Danas Brockas slidžios nuokalnės argumentus vadino „paskutine konservatyviųjų *status quo* gynėjų prieglauda"[19].

Hermano Kahno ankstyvoji ir gerai žinoma ginklavimosi varžybų teorija naudojasi kopėčių metafora, dar viena nuolydžio atmaina. Galimus „žingsnius" tarptautinėse krizėse Kahnas vaizduoja kaip kopėčių pakopėles. Pasak jo, kopėčių metafora siekiama parodyti, jog „esama palyginti tolydžių takų, siejančių žemo lygmens krizę su atviru karu, nors nė vienas iš jų nėra tas, kuriuo bus neiš-

18 Žr. Fred Schauer, "Slippery Slopes", *Harvard Law Review* 99, no. 2 (1985): 361–383; Wilbren van der Berg, "The Slippery Slope Argument", *Ethics* 102 (1991): 42–65.

19 Dan Brock, "Voluntary Active Euthanasia", *Hastings Center Report*, March-April 1992, p. 10–21; citata p. 19. Eutanazijos pavyzdį pasiskolinau iš Brocko.

vengiamai žengiama". Jis tikina savo skaitytojus, jog „nėra jokios būtinybės, kad bus kylama kopėčiomis aukštyn – skersinis po skersinio. Jomis galima leistis ir žemyn ar net peršokti kai kurias pakopas."[20] Tačiau pati metafora nori įteigti kitą siužetą: visiems yra pažįstamas potraukis kopėčiomis kopti aukštyn, pojūtis, kai kiekviena nauja pakopa traukia ja palypėti, didėjanti baimė kylant aukštyn ir nenugalima pagunda, nepaisant sveiko proto, kilti vis aukštyn. Kahno metaforos emocinę įtaigą lemia tai, kad ji pasakoja bauginančią istoriją, pateiktą tarp eilučių kitame, daug ramesniame, formaliame pasakojime. Kopėčių metafora taip pat sugestijuoja siužetą apie padėties įvaldymo nepatikimumą: ji kelia klausimą, ar išties galime ir ar norime veikti kitaip, kaip tik kopti aukštyn.

Kita politinių metaforų grupė grindžiama *konteinerio* ir ribotos erdvės idėja. Problema gali būti tai, kad tam tikra erdvė yra perpildyta: antai sakoma, kad Meksikos darbininkai „išsipila" per sieną į Jungtines Valstijas. Arba kad ji yra neužpildyta, kaip tais atvejais, kai žurnalistai prabyla apie „politinį vakuumą", atsirandantį kažkokiam politikui pasitraukus iš svarbaus posto. Jeigu konteineris turi skylių, tai bus „nutekėjimų" (pavyzdžiui, informacijos) arba „protėkių" (pavyzdžiui, valdžios galios). Šeštąjį dešimtmetį politikoje vyravo „komunizmo užkardymo" vaizdinys. Jeigu konteineris nėra pakankamai didelis, gali vykti „išsiliejimai", su kuriais dorojantis gali tekti imtis „valymo operacijų". Arba gali susidaryti pernelyg aukštas „spaudimas", vedantis prie „protrūkių" ir „sprogimų" žmonėms „išliejant" savo nusivylimą. Dešimtmečiu vėliau vyko „tankiai" apgyvendintų miestų „sprogimai".

Tokios problemos sprendžiamos gana skirtingai, tačiau visada sprendimas atitinka naudojamą metaforą. Galima iš konteinerio turinio šiek tiek „nusiurbti" („nusiurbti opoziciją"), pavyzdžiui, nepatenkintus darbuotojus perkelti į kitą vietą arba paskirti juos vadovauti žemesnio lygmens tarnautojams. Galima pamažu mažinti spaudimą manipuliuojant „vožtuvu", pavyzdžiui, leidžiant pasipiktinusiems kaimynijos gyventojams arba valstybinės tarnybos klientams „išleisti garą" – surengti viešą problemos svarstymą arba nustatyti skundų nagrinėjimo procedūras. Kai kurių analitikų

20 Herman Kahn, *On Escalation* (Hudson Institute, 1965, rev. ed., Baltimore: Penguin Books, 1968); citatos iš p. 37 ir 40.

požiūriu, tai, kas atrodo kaip palyginti bejėgių visuomenės narių pasipriešinimo veiksmai, iš tikrųjų tėra „garo nuleidimo" priemonės, kurias sąmoningai organizuoja elitas, siekiantis išlaikyti savo dominuojančią padėtį.[21]

Liga, ypač užkrečiamoji, yra daugelio politinių metaforų pagrindas. Kultai, komunizmas, nusikalstamumas – faktiškai bet koks elgesys ar bet koks idėjų rinkinys – gali būti apibūdintas kaip „plintantis". Jų dalyviai ir propaguotojai „užkrečia" kitus savo idėjomis. Nepilnamečių nėštumas, nesantuokinė motinystė, didėjantis iš mokyklų pašalintų mokinių skaičius – visa tai apibūdinama kaip „epidemija". Universitetai ir miestų lūšnynai laikomi įvairių neramumų „veisyklomis". Beveik nesusimąstydami kalbame apie „sveiką" ekonomiką ir verslą, apie „sveikas" institucijas, ir tokia kalbėsena yra artima diagnostiniams samprotavimams apie „miestų supuvimą" ir apie „merdinčias pramonės šakas".

Ligos metaforos implikuoja gedimo ir nuosmukio istoriją bei žmogiškųjų ir nežmogiškųjų „užkratų" įvaldymo siužetą. Ligotumo charakteristika diskredituoja oponentus ir leidžia juos traktuoti kaip moraliai žemesnes už žmones būtybes. Jeigu socialinis procesas suvokiamas kaip užkratas, tai atskiro „užkrėsto" asmens gydymas jau negali sustabdyti paties reiškinio, ir todėl gali tekti griežtesnėmis priemonėmis izoliuoti užkrato nešėjus. Kai kurie bankai siūlo „raudonųjų linijų" polisus, kuriuose jie nurodo tuos neturtėlių regionus miestuose, kur jie atsisako garantuoti įkeitimo kontraktus arba namų valdos draudimą ir taip įveda tarsi miesto dalies karantiną.

Bene įtakingiausia ligos metafora socialinėje politikoje yra toji, kuri neturtėlius ir marginalus vaizduoja kaip turinčius vienokią ar kitokią patologiją. Socialiniuose moksluose vyrauja toji benamystės, nepilnamečių nėštumo, priklausomybės nuo narkotikų interpretacija, kuri jas traktuoja kaip asmeninių problemų ir ydų padarinius. Psichiatrijos profesionalams sugalvojus ligų pavadinimus ir apibrėžus jų simptomus oficialiame diagnostikos žinyne daugelį socialinių problemų pavyko transformuoti į psichikos sutrikimus. Pavyz-

[21] Nepaprastai įžvalgią (ir skeptišką) socialinės kontrolės „saugos vožtuvų" teorijų analizę pateikia James Scott, *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts* (New Haven: Yale University Press, 1990), ch. 7.

džiui, žinyne figūruoja „antisocialinis asmenybės sutrikimas", kurio simptomai yra „nuolatinio darbo neturėjimas", „pravaikštos darbe", „darbų keitimas". Kiti simptomai yra socialinių normų nesilaikymas, nemokėjimas planuoti savo ateities, dažnas gyvenamosios vietos keitimas ir bent mėnesį nuolatinio adreso nebuvimas.[22]

Kaip veikiausiai jau imate įtarti, šie simptomai benamystę paverčia psichikos liga. Kaip ir kitos metaforos, ši metafora sukuria politinių išteklių. Psichiatrų atveju ji jiems suteikia galių diagnozuoti ir spręsti benamystės problemą. (Kitos metaforos panašią problemos sprendimo galią gali suteikti statybų kompanijoms arba darbo ekonomikos specialistams.) Benamių atveju ligos metafora suteikia jiems teisę gauti pinigų ir sveikatos draudimo polisą pagal SSI programą (Papildomų saugumo pajamų neįgaliesiems programa).[23]

Gilias šaknis politiniame diskurse turi *karo* metafora. Mes skelbiame „karą su skurdu", „karą su vėžiu", patiriame „privatumo invazijas", organizuojame „kampanijas" prieš girtavimą prie vairo arba prieš neraštingumą. Tam tikrą veiksmą pavaizdavus kaip invaziją, ją atliekantis asmuo gali būti traktuojamas kaip svetimas ir todėl ne kaip pilietis, kurio teisės turi būti gerbiamos arba kurio gyvybė turi būti vertinama. Vykstant karui svarbiausia yra išlikti, todėl nepaisome kariavimo kaštų. (Pavyzdžiui, medicinoje karo metafora pateisina išlaidavimą ir, vieno komentatoriaus žodžiais, „technologines ginklavimosi varžybas" tarp medicinos centrų.[24]) Jeigu mūsų valdžia ima kariauti su skurdu, nusikalstamumu ar sukčiavimu, tai būsime išdavikai, jei neparemsime jos tokiame kare. Naudojimasis karo simboliais yra akivaizdžiausia taktika, kurios griebdamiesi politiniai lyderiai siekia mobilizuoti paramą savo politikai.

22 Antisocialinis asmenybės sutrikimas yra įtrauktas į Amerikos psichiatrų asociacijos žinyną *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (Washington, D.C.: American Psychiatric Association, 1987), p. 345. Šį pavyzdį pateikia David Wagner, *Checkerboard Square: Culture and Resistance in a Homeless Community* (Boulder: Westview Press, 1993), p. 92 ir 95. Knygos 1 skyriuje pateikiama puiki patologijos metaforos naudojimo socialiniuose moksluose analizė ir kritika.

23 David Wagner, *op. cit.*, (išnaša 22), p. 89.

24 George Annas, „Refraiming the Debate on Health Care Reform by Replacing Our Metaphors", *New England Journal of Medicine* 332, no. 11 (March 16, 1995): 744–747.

Organizmai, mašinos, konteineriai, ligos ir karai – tai tik keletas dažniausiai ir įtaigiausiai naudojamų politikos metaforų. Tačiau visame politiniame diskurse vardai ir epitetai naudojami kurti asociacijoms, kurios padeda įteisinti ir mobilizuoti paramą vienokiam ar kitokiam politiniam kursui. Liberalus apžvalgininkas priekaištauja konservatoriams dėl to, kad valdžios paramą privačiam verslo sektoriui jie vadina „partneryste", jos paramą viduriniajai klasei – „išlaidomis", o jos pagalba neturtėliams, bedarbiams ir neįgaliesiems – „išlaidavimu".[25]

Konservatorius galėtų atsikirsti sakydamas, kad liberalui parama privačiai firmai yra „skolininko išpirkimas"; parama valstybinei agentūrai užtikrina „fiskalinį stabilumą"; parama viduriniajai klasei „stimuliuoja ekonomiką"; o parama neturtėliams yra „moralinė priedermė". Kas vienai pusei yra „degalų apmokestinimas", kitai yra „vartotojo įmoka". Kas respublikonams yra „darbo vietų kūrimo ir atlyginimų didinimo priemonė", tas demokratams yra Naujojo kurso valstybės griovimas. Tad patys pavadinimai politiniame diskurse sugestijuoja skirtingus siužetus ir skirtingus receptus. Politikos pasaulyje labai svarbu yra kalba.

Problemų apibrėžimas polyje visada reiškia strateginį sprendimą, nes juo siekiama sustiprinti savo poziciją politiniame konflikte. Kadangi paramos visada reikia silpnesniajai pusei, strateginis problemos apibrėžimas problemą paprastai siekia pavaizduoti taip, kad geidžiamas politinis kursas atrodytų naudingas plačiajai visuomenei. Kai George'as Patakis pasiūlė radikaliai apkarpyti Niujorko *Madicaid* programos biudžetą, valstijos ligoninių asociacija išsipirko visą puslapį laikraštyje *New York Times*, kurio antraštė skelbė: „*Medicaid* apkarpymas apkarpo rūpinimąsi tavo sveikata." Toliau puslapyje buvo smulkiai aprašoma, kaip dėl išlaidų medicinos įrangai bei personalui apkarpymo nukentės pacientai, ir ne tik tie, kurie naudojasi *Medicaid* paslaugomis, įspėjant: „Jūs [*New York Times* skaitytojai] neišvengsite praradimų."[26]

Verslas, prašydamas mokestinių lengvatų, apsaugos nuo užsienio importo ar specialių privilegijų iš valstijos arba vietos valdžios,

[25] Alan Lupo, „High Tech Cry Babies", *Boston Globe*, June 22, 1985, p. 19.

[26] Advertisement by Greater New York Hospital Association, *New York Times*, March 9, 1994, p. B5.

visada kalba apie jų naudą vartotojams ir darbininkams, o ne savo akcininkams. Tačiau kodėl verslas, kaip stipresnioji bet kurio socialinio konflikto pusė, siekia išplėsti konflikto ribas ir apeliuoja į platesnę visuomenę? Viena marksistinė šio reiškinio interpretacija atrodo taip: kadangi kapitalistų yra kur kas mažiau nei darbininkų, jie turi verslo interesus – didesnes investicijas, didesnį pelną ir mažesnių atlyginimų siekį – vaizduoti kaip visos visuomenės interesus.[27]

Strateginis apibrėžimas taip pat implikuoja manipuliavimą konflikto apimtimi kuriant regimybę, kad jis liečia tik tam tikrus vienus žmones, bet neliečia kitų. Tam tikri simboliai, tokie kaip individualizmas, laisvė, privatumas, privatus verslas, lokalizmas valstijų teisės naudojami konflikto apimčiai riboti, o kiti simboliai, tokie kaip lygybė, teisingumas ir pilietinės teisės – naudojami jai plėsti.[28] Pavyzdžiui, mokyklų integracijos problemos atveju juodaodžių mažumos kreipdavosi į federalinius teismus ir keldavo „rasių lygybės" šūkius; keldamos „kaimynijos mokyklų" ir „vietos savivaldos" šūkius baltųjų daugumos mėgino juodaodžius atskirti nuo jų išorinių sąjungininkų.

Taigi problemos nėra kažkas duota, kas jau egzistuoja pasaulyje ir tik laukia ateisiančių analitikų, kurie jas tiksliai apibrėš. Jos piliečių galvose sukuriamos kitų piliečių, lyderių, organizacijų bei valstybinių agentūrų politinių manevrų būdu. Simboliai, pasakojimai, siužetai, metaforos ir etiketės – visa tai yra ginkluotė (kalbant metaforiškai).

Ši strateginio problemų apibrėžimo koncepcija nereiškia, kad egzistuoja kokia nors konspiracija ar kad kiekvienas politinis argumentas, su kuriuo susiduriame, tėra mėginimas mus apgauti. Šiaip ar taip yra didelis skirtumas tarp strateginio ir grynai parsidavėliško elgesio. Simbolinis vaizdavimas yra esminė bet kurio diskurso – politinio ar nepolitinio – dalis; mums teikiami gėrio ir blogio, teisingumo ir neteisingumo, kančios ir paguodos vaizdiniai yra ko-

27 Žr. Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and trans. Quentin Hoare and Geoffrey Nowell-Smith (New York: International Publishers, 1971).

28 E. E. Schattenschneider, *The Semisovereign People* (Hinsdale, Ill.: Dryden Press, 1960), p. 7.

vos priemonės, kuriomis politikai naudojasi, kad viešąją politiką perimtų į savo rankas.

Ypatingą simbolinių priemonių įtaigą bei emocinį poveikį lemia tai, kad jų siužetas dažnai nuslepiamas, o poveikį daro jų grynoji poetika. „Erdvėlaivis, vardu *Žemė*" bent trumpam išjungia mūsų mąstymą ir sukelia vaizdinius apie patogią, tačiau labai trapią tarpusavio priklausomybės būklę. Kai senatorius Philas Grammas pažada 40 milijonų žmonių „išsodinti iš vežimo ir priversti juos kartu su mumis traukti vežimą", galime pasijusti taip, tarsi mūsų našta palengvėjo.[29] Dažnai tam tikra metafora tampa tokia svarbia mūsų kultūrinės raiškos dalimi, kad jos net nebepastebime atlikdami normatyvinius šuolius.

Tad mums derėtų įgyti tam tikrų įgūdžių simboliams atpažinti ir jų prielaidoms kritiškai vertinti. Kuris naratyvas laikomas pamatiniu? Ar jį galime suprasti? Ar naudojamos metaforos leidžia papasakoti kitokį siužetą nei tą, kurį siekia papasakoti jų autorius? Ar naudojama metafora vengia, kad būtų patikrinta faktų duomenimis ir ar mėgina iškreipti tą informaciją, kurią jos priešininkai galėtų pateikti konflikto atveju? Ar simbolis teikia „katę maiše" ir ar mums, prieš paremiant mums siūlomą simbolį, nevertėtų išsiaiškinti siūlymo esmės? Visa tai yra klausimai, iškylantys analizuojant simbolinę problemų prasmę.

Dviprasmybė ir neapibrėžtumas

Svarbiausias visų simbolių bruožas – tiek mene, tiek politikoje – yra jų miglotumas, neapibrėžtumas ir dviprasmiškumas. Simbolis vienu metu gali reikšti keletą dalykų: „lygios išsilavinimo galimybės" gali reikšti, kad kiekvienam suteikiamas vienodas (dolerine raiška) mokymo paslaugų įsigijimo vaučeris, arba jos gali reikšti, kad papildomai finansuojami asmenys su ypatingais poreikiais. Simbolis gali

[29] Tai buvo garsus ir dažnai cituojamas senatoriaus Grimmo pateiktas valstybinės rūpybos reformos apibrėžimas 1994 m. rinkimų į Kongresą kampanijoje. Žr. Bob Herbert, „In America, Scapegoat Time", *New York Times*, Nov. 16, 1994, p. A16; taip pat „Welfare Helps Kids, Moms", *USA Today*, Nov 16, 1994, p. 12A.

reikšti skirtingus dalykus skirtingiems žmonėms: „religijos laisvė" vieniems gali reikšti, kad viešose mokyklose galima organizuoti bendrą maldą, tačiau kitiems ji gali reikšti, kad viešose mokyklose tokios maldos neleistinos. Simbolis gali reikšti skirtingus dalykus skirtinguose kontekstuose: aligatoriaus piešinys ant Izodo džersių sukelia visiškai kitokias asociacijas, nei aligatoriaus piešinys ant marškinėlių, platinamų Nacionalinės laukinių gyvūnų apsaugos federacijos.

Dviprasmybė yra meno įtaigos šaltinis. Simboliais siekiama sužadinti asmens vaizduotę, norus, atgaivinti patirtį, ir patį stebėtoją kaip aktyvų dalyvį įtraukti į kūrybinį meno aktą. Tačiau dėl tų pačių priežasčių dviprasmybė yra anatema moksle. Esminis mokslinio metodo reikalavimas yra eksperimentų atkartojamumas ir nepriklausomumas nuo stebėtojo. Įvykių interpretacija turi būti pastovi, vienareikšmiška ir neveikiama stebėtojo. Politika yra artimesnė menui, o ne mokslui tuo, kad dviprasmybė joje atlieka esminį vaidmenį. Kai kurie žmonės tai laiko sveikintinu dalyku, kiti tai smerkia. Tačiau kad ir kaip šį reiškinį vertintume, turime pripažinti, jog politinė analizė, neatsižvelgianti į dviprasmiškumo svarbą politikoje, menkai mums pasitarnautų realiame pasaulyje.

Kodėl dviprasmybė tokia svarbi politikoje? Kokį vaidmenį ji atlieka? Dviprasmybė atskirų žmonių siekius ir veiksmus leidžia transformuoti į kolektyvinius tikslus ir rezultatus. Be dviprasmybės bendradarbiavimas ir kompromisas būtų kur kas sunkiau pasiekiami arba išvis neįmanomi. Kaip sako Charlesas Elderis ir Rogeras Cobbas, simboliai teikia tą mediumą, per kurį įvairūs motyvai, lūkesčiai ir vertybės sinchronizuojami taip, kad būtų įmanomas kolektyvinis veiksmas.[30]

Dviprasmybė lyderiams leidžia mobilizuoti įvairių visuomenės sluoksnių paramą savo politikai. Pavyzdžiui, prezidentui gali pavykti suvienyti karinės intervencijos užsienyje šalininkus bei jos priešininkus ir prašyti Kongreso mandato pasiųsti kariuomenę užsienin „tik jeigu iškiltų grėsmė Amerikos interesams". Kongreso nariai gali pritarti tokiai formuluotei net jeigu jie labai nevienodai suvokia tai, kas yra grėsmė Amerikos interesams. „Amerikos interesų gynimas" yra dviprasmiška idėja, padedanti visus suvienyti.

30 Charles D. Elder and Roger W. Cobb, *The Political Uses of Symbols* (New York: Longman, 1983), p. 28.

Dviprasmybė interesų grupių ir politinių sąjūdžių lyderiams leidžia suburti žmones, kurie laikosi skirtingų politinių pažiūrų. Pokarinis moterų sąjūdis iš pradžių buvo vaizduojamas kaip sąjūdis už lygias moterų ir vyrų teises, ir tai atitiko bendrus moterų interesus. Vėliau, iškilus konkretiems politikos klausimams, pavyzdžiui, ar darbdaviai turėtų teikti moterims apmokamas motinystės atostogas, ankstesnioji koalicija sužlugo, ir naujos grupės pradėjo telktis aplink naujus simbolius, tokius kaip „motina" arba „smulkios verslovės savininkė". Daugelis moterų pajuto, kad jų, kaip smulkių verslininkių, vaidmuo ir jų, kaip motinų arba kaip samdomų darbuotojų, vaidmuo joms teikia toli gražu ne tas pačias privilegijas. Kaip rodo šis pavyzdys, dviprasmybė, kuri padeda mobilizuoti sąjūdį jo ankstyvose stadijose, paprastai nuslepia vidinius konfliktus, kurie išryškėja sąjūdžiui mėginant sukonkretinti savo politinę liniją.

Dviprasmybė gali suvienyti tuos žmones, kurie turi naudos iš tam tikros politikos, tačiau ją palaiko dėl skirtingų priežasčių. Kalifornijoje kai kurie žmonės reikalavo sugriežtinti statybų plėtros reglamentaciją vadovaudamiesi gamtos turtų ir augalijos bei gyvūnijos išsaugojimo motyvais, tačiau kai kurie kiti palaikė jų reikalavimus, kad išsaugotų savo gyvenamųjų rajonų privilegijuotą padėtį – aplinkos savitumą, mažą gyventojų tankį ir aukštas namų kainas. Nacionaliniu lygiu pietinių ir vakarinių valstijų aplinkosaugos aktyvistai nesunkiai susirado šalininkų tarp Šiaurės ir Rytų valstijų atstovų Kongrese, nes griežta aplinkosauginė naujų pramonės šakų reglamentacija stabdė sparčią pietvakarių juostos (*Sunbelt*) ekonominę pažangą ir kartu padėjo smunkančioms šiaurės rytų juostos (*Frostbelt*) pramonėms išsilaikyti konkurencinėje rinkoje.[31] Šios skirtingos grupės veikiausiai negalėtų susitarti dėl daugumos kitų politinių problemų sprendimo, tačiau „aplinkosaugos" simbolis jas suvienijo aplink bendrą skirtingų dalykų „apsaugos" vaizdinį.

Dviprasmybė lyderiams leidžia susikurti manevro laisvės erdvę, nuslėptą nuo visuomenės akių, kurioje jie gali imtis lemiamų veiksmų dorodamiesi su vienokia ar kitokia problema. Tenkindami visuomenės reikalavimus „kažką daryti" su tam tikra problema, įstatymų

[31] Bernard Frieden, *The Environmental Protection Hustle* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1979); Robert W. Crandall, „Environmental Ignorance", *Wall Street Journal*, April 22, 1985, p. 28.

leidėjai gali priimti miglotą ir dviprasmišką įstatymą, o paskui leisti administracinėms agentūroms užkulisiniais veiksmais realizuoti labiau kontroversiškas jų sprendimo detales. Pavyzdžiui, kai 1887 m. buvo steigiama Valstijų prekybos komisija (*Interstate Commerce Commission*, ICC), turėjusi spręsti geležinkelio kompanijų, pramonininkų ir fermerių interesų derinimo problemą nustatant pervežimų tarifus, Kongreso mandatu jai buvo leista nustatyti „teisingus ir protingus tarifus". Kiekvienas galėjo sutikti su šiuo „teisingumo ir protingumo" reikalavimu, nors pati frazė neabejotinai reiškė skirtingus dalykus geležinkelio kompanijoms, pramonininkams ir fermeriams. Geležinkelio kompanijų savininkai buvo pajėgūs kontroliuoti pačią Komisiją ir jos tarifus, tačiau ICC ilgam išliko kaip moksliškai pagrįsto, nešališko kainų reguliavimo simbolis.[32] Šis specifinis dviprasmybės panaudojimo būdas Amerikos politikoje buvo plačiai kritikuojamas kaip būdas perkelti politinius sprendimus į tas vietas, kur dominuoja siaurų interesų grupės.[33] Tačiau kartu tai yra tas politikos bruožas, kuris leidžia labai kontroversiškų problemų sprendimą išjudinti iš mirties taško, kad ir kokią vertę tas sprendimas turėtų.

Dviprasmybė leidžia politikos formuotojams įtikti abiem konflikto pusėms „dovanojant retoriką vienai pusei, o sprendimą – kitai". Pavyzdžiui, Federalinė ryšių komisija (FCC) privalo „ginti visuomenės interesus" reguliuodama jos licencijuojamus radijo transliuotojus. „Niekada ji nepasiekia tokių retorikos aukštumų postringaudama apie visuomenės interesus, kaip tada, kai priima sprendimus, leidžiančius labiau koncentruoti kontrolę tam tikroje vietovėje, toleruojančius licencijų perleidimą užkeltomis kainomis, nenumatančius jokių sankcijų už įžūlų programų kokybės aukojimą vaikantis pelno ir t.t."[34] Spaudoje, oficialiose kalbose bei pasisakymuose pateikdami savo sprendimą vienaip, bet praktiškai jį realizuodami kitaip, lyderiai sugeba magiškai vienu aktu priimti du skirtingus sprendimus.

32 James A. Marone, „Representation Without Elections: The American Bureaucracy and Its Public", in Daniel Callahan and Bruce Jennings, eds., *Legislative Ethics* (New York: Praeger, 1985).

33 Žinomiausias šios praktikos kritikas yra Theodor Lowi; žr. jo kn. *The End of Liberalism* (New York: Norton, 1969).

34 Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), p. 39.

Dviprasmybė palengvina derybas ir kompromisų paiešką, nes leidžia oponentams švęsti pergalę dėl to paties sprendimo. Derybose abi pusės turi jausti, kad susitarimas pagerins jų padėtį, nes kitaip jokio susitarimo neįvyktų. Kadangi dauguma susitarimo aspektų turi tiek simbolinę vertę, tiek ir materialių padarinių, oponentai gali jam teikti skirtingas prasmes. Pavyzdžiui, samdomas darbuotojas gali priimti daug mažesnį atlyginimą už tą, kurio jis tariasi esąs vertas, tačiau vis vien jaustis laimėjęs, vaizduodamas tą atlyginimą kaip darbdavio nesąžiningumo įrodymą.

Derybininkai gali net tai, kas atrodo kaip vienareikšmiai skaičiai, paversti dviprasmiškais dalykais. Taip įvyko 1995 m. JAV ir Japonijos derybose dėl automobilių prekybos, ir tai leido abiem pusėms paskelbti savo pergalę. JAV pareigūnai pranešė, jog jiems pavyko susiderėti, kad Japonijos automobilių gamintojai pirktų daugiau amerikietiškų atsarginių dalių ir automobilių. Kur įrodymas? JAV derybininkas Mickey Kantoras pasigyrė, jog į susitarimą buvo įtraukti labai konkretūs skaičiai – Japonija turinti padidinti skaičių agentų, parduodančių amerikietiškus automobilius, dviem šimtais iki metų pabaigos ir beveik dviem tūkstančiais iki dešimtmečio pabaigos. Japonijos derybininkai pranešė savo piliečiams, kad derybas laimėjo Japonija, nes susitarimas neįpareigoja Japonijos verslininkų daryti ką nors kita nei tai, ką jie jau daro. Kur įrodymas? Japonijos reikalavimu, į susitarimą buvo įtraukta išlyga, kad „jokie pirkimų skaičiai nereiškia formalių vyriausybės įsipareigojimų, ir juridiškai nėra privalomi".[35] Be to, Japonijos prekybos ministras Ryutaro Hashimoto ir Mickey Kantoras paskelbė bendrą pareiškimą, kuriame sakoma, jog „pasak ministro Hashimoto, ambasadoriaus Kantoro pateikti skaičiai yra jo paties spėjimai, ir nei pats ministras, nei Japonijos vyriausybė nelaiko jų privalomais".[36] Šiose derybose abi pusės aiškiai bendradarbiavo rengdamos dviprasmišką susitarimą, kurį abi galėtų priimti. Abi pusės siekė sutarimo, o ne prekybos karo, santarvės, o ne skilimo, ir abi buvo pasiryžusios patį klausimą palikti migloje, kad tas susitarimas būtų pasiektas.

Dviprasmybė individams padeda sutaikyti savo pačių ambiva-

[35] David E. Sanger, „U.S. Settles Trade Dispute, Averting Billions in Tarriffs on Japanese Luxury Autos", *New York Times*, June 29, 1995, p. A1, D6.

[36] Ibid.

lentiškas ir prieštaringas nuostatas, ir todėl leidžia teikti stabilią paramą lyderiams ir jų politikai. Dauguma žmonių neturi nuoseklaus ir logiškai neprieštaringo požiūrio į politinius klausimus bei pasirinkimus.[37] Viešosios nuomonės apklausos visada kupinos akivaizdžių prieštaravimų, nes žmonės pritaria tam tikram principui, tačiau nepritaria veiksmams, įgyvendinantiems tą principą. Antai dauguma amerikiečių pritaria idėjai, kad piliečiams turi būti suteikta teisė „daryti įtaką viešajai politikai", tačiau beveik pusė jų neleistų žmonėms platinti peticijos, reikalaujančios legalizuoti marihuaną ir daugelis nepripažintų karingųjų juodaodžių teisės surengti demonstraciją.[38] Atsakydami į klausimą dėl „valstybės išlaidų rūpybai" 48 procentai respondentų sako, kad jos turi būti mažinamos, tačiau atsakydami į klausimą dėl „išlaidų programoms neturtingųjų šeimų vaikams paremti" (beje, jie sudaro du trečdalius AFDC gavėjų), 47 procentai mano, kad jos turi būti didinamos.[39] Pabrėždami veikiau simbolį, o ne praktiką, politikai kartais gali tikėtis paramos savo programoms iš žmonių, kurie laikosi logiškai prieštaringų įsitikinimų.

Kartais ištisos politinės programos sulaukia paramos dėl jų simbolikos dviprasmiškumo. Shelby Steele'as argumentavo, jog visa pozityvaus veiksmo programa yra „ikonografinė viešoji politika, t. y. politika, kuri egzistuoja tariamai tam, kad būtų išspręsta socialinė problema, nors faktiškai ji funkcionuoja kaip ikona savo paties įvaizdžiui, kurį žmonės tikisi susikurti palaikydami šią politiką".[40] Žmonės gali apeliuoti vien į pozityvaus veiksmo programų egzistavimą kaip į liudijimą, jog baltaodžiai atlieka savo socialinę pareigą, o juodaodžiai įgyja vis didesnę galią, net jeigu praktiškai, pasak Steele'o, pozityvaus veiksmo programa baltaodėms moterims davė daugiau naudos nei bet kurioms kitoms grupėms ir tik labai menkai pagerino neturtingųjų juodaodžių padėtį. Šios rūšies simbolinė

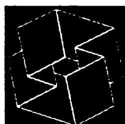
[37] Klasikinę politologinę šios tezės formuluotę teikia Philip Converse, „The Nature of Belief Systems in Mass Politics", in David Apter, ed., *Ideology and Discontent* (New York: Free Press, 1964).

[38] Elder and Cobb, *op. cit.*, p. 119.

[39] Jason DeParle, „Despising Welfare, Pitying Its Young", *New York Times*, Dec. 1, 1995, A19.

[40] Shelby Steele, „Affirmative Action Must Go", *New York Times*, March 1, 1995, A19.

politika turi ypatingą galią, nes „jūs negalite jai prieštarauti netapdamas priešu tiems, kuriuos ji tariamai gina".[41]



SIMBOLINĖS PROBLEMŲ APIBRĖŽIMO PRIEMONĖS

Siužetai	Pasakojimai apie didvyrius ir piktadarius, apie problemas ir jų sprendimus, įtampas ir būdus joms pašalinti. Vyraujantys pasakojimai: • Nuopuolio istorijos, tarp jų trikdomos pažangos ir iliuzinės pažangos istorija. • Įvaldymo istorijos, tarp jų konspiracijos istorija ir aukos kaltumo istorija.
Sinekdocha	Politinės problemos dalis panaudojama kaip visos problemos atspindys, pavyzdžiui, siaubo istorijose.
Metafora	Teigiamas vienos rūšies politinės problemos panašumas į kitos rūšies politinę problemą. Vienos dažniausiai politikoje naudojamų metaforų yra organizmai, gamtos dėsniai, mašinos, įrankiai, konteineriai, ligos ir karas.
Dviprasmybė	Pareiškimų, įvykių ir patirties galia turėti daugiau nei vieną prasmę. Dviprasmybė yra politikos „klijus". Ji padeda žmonėms susitarti dėl įstatymų ir politinių programų, nes žodžiams leidžia suteikti skirtingas prasmes.

Reziumuojant: simbolių dviprasmiškumas individualius siekius padeda transformuoti į kolektyvinius sprendimus. Simboliai leidžia susiformuoti koalicijoms ten, kur vien materialiniai interesai visuomenę skaldytų. Jie padeda lyderiams mobilizuoti plačių visuomenės sluoksnių paramą konkrečioms politinėms programoms, palengvina derybas, leidžia politikos formuotojams pasitraukti į atokesnes, visuomenės mažiau matomas arenas, kur gali būti priima-

[41] Ibid.

mi praktiniai sprendimai. Jie slopina priešinimąsi vykdomai politikai ir kartu teikia žmonėms viltį, kai faktinė politika jiems primeta tik kaštų. Visais šiais požiūriais politiką valdo veikiau poezijos, o ne materijos dėsniai – kitaip nei fizinis objektas, kuris išlaiko savo tapatybę, politinė programa, pozicija ar pareiškimas vienu metu gali būti dviem daiktais. Tačiau jeigu simboliai yra nematomoji politikos ranka, tai šią savo galią jie turi ne dėl to, kad veikia kokia nors individų sprendimus koordinuojanti jėga, bet dėl to, kad jie padeda mums kaip individams „įsirašyti" į socialines programas ir kolektyvinius veiksmus.

Viešosios politikos naratyvai yra strateginiai įrankiai. Tiek politikai, tiek interesų grupių atstovai dažnai kuria problemas (menine prasme) kaip kontekstą veiksmams, kurių nori imtis. Tai nereiškia, jog jie iš tikrųjų ką nors griauna, kad susikurtų dingstį tam tikriems veiksmams, tačiau jie vaizduoja pasaulį taip, kad pateisintų jų pačių egzistavimą, o jų siūlomas veiksmų programas skatintų suvokti kaip būtinas.

7

SKAIČIAI

Matavimas yra vienas iš dažniausiai naudojamų politinės problemos apibrėžimo būdų. Dauguma diskusijų viešosios politikos klausimais prasideda nuo to, jog pateikiami skaičiai, tariamai įrodantys, kad problema rimta ar kad gilėja. Nors skaičiai yra vieni iš svarbiausių mūsų mokslinėje kultūroje, matavimas yra tik vienas iš daugelio pasaulio aprašymo būdų. Literatūra aprašo žodžiais, dailė – dažais ir teptuku, matavimas – skaičiais. Lygiai taip pat, kaip egzistuoja daugybė objekto aprašymo būdų žodžiais arba dažais, taip egzistuoja aibė aprašymo būdų skaičiais. Skaičiai yra poezijos atmaina.

Tarkime, kad pasamdau jus išmatuoti dramblį. Gali atrodyti, jog tai gana paprastas darbas, tačiau pagalvokime, kaip jį atliksite. Ar matuosite dramblio svorį? Aukštį? Ilgį? Tūrį? Jo pilkos spalvos intensyvumą? Jo raukšlių skaičių ir gylį? Arba galbūt dienos dalies, kai jis miega, trukmę? Norėdamas šį padarą išmatuoti, turite pasirinkti vieną arba kelis aspektus iš daugelio galimų. Pasirinkimas priklausys nuo jūsų tikslo, tiksliau – nuo mano tikslo, nes aš jus pasamdžiau. Jeigu aš būčiau geležinkelio pervežimų kompanijos vadovė, man reikėtų žinoti dramblio aukštį, ilgį ir svorį. Jeigu daryčiau iškamšas, mane labiau domintų jo tūris ir raukšlės. Kaip dresuotojai, man labiau rūpėtų tai, kiek jis miega per dieną. Kaip sintetinių odų gamintojai, man reikėtų žinoti, koks tiksliai yra jo pilkos spalvos atspalvis. Jūs, norėdamas ilgiau gauti savo atlyginimą, veikiausiai mane įtikinėsite, kad negaliu žinoti savo dramblio nežinodama, kaip sezonų kaita veikia jo kūno temperatūrą.

Bet kurį reiškinį galima matuoti labai įvairiais aspektais, ir jų pasirinkimas priklauso nuo matavimo tikslo. Pamatinis nesutarimo

objektas bet kuriame politiniame konflikte visada yra klausimas, kaip problemą išmatuoti. Pavyzdžiui, nedarbo lygis konstruojamas kaip žmonių, norinčių įsidarbinti, matas arba kaip darbo vietų poreikio matas. Mūsų šalyje žmonės skaičiuojami kaip bedarbiai, jeigu jie yra sulaukę 16 metų, anksčiau turėję darbą, yra darbingi, ir ketvertą paskutiniųjų savaičių ieškojo darbo. Oficialusis nedarbo matavimo metodas (kuris nusako oficialų problemos apibrėžimą) neskaičiuoja daugybės žmonių, kurie tenkintų kitokį bedarbio apibrėžimą, bet netenkina oficialiojo apibrėžimo: žmones, nenorinčius imtis siūlomų darbų dėl to, kad tie darbai pavojingi, nemalonūs arba žeminantys; žmones, galinčius susirasti tik ne visos darbo dienos darbą, nors norėtų dirbti visą darbo dieną; žmones, metusius darbą tam, kad susirastų geresnį, bet dar jo nesusiradusius; žmones, norinčius įsidarbinti, bet negalinčius rasti auklės vaikams; arba streikuojančius darbininkus. Ar šie žmonės turi būti skaičiuojami kaip bedarbiai?

Pats klausimas išryškina esminę skaičiavimo problemą: skaičiavimas visada remiasi sąmoningu apsisprendimu dėl to, *kas* bus skaičiuojama. Norint suskaičiuoti žirnius pirmiausia reikia apsispręsti, kurie daiktai yra ir kurie nėra žirniai. Skaičiavimas turi prasidėti nuo kategorizavimo, kuris savo ruožtu išreiškia apsisprendimą dėl objekto įtraukimo arba neįtraukimo į tam tikrą kategoriją. Objektus kategorizuojame atsirinkdami svarbias charakteristikas ir klausdami, ar klasifikuotinas objektas iš esmės panašus į kitus tam tikros kategorijos objektus. Tad kategorizavimas reikalauja nubrėžti ribas, t.y. nustatyti taisykles arba kriterijus, kuriais remdamiesi sprendžiame, ar objektas priklauso tam tikrai kategorijai. (Žalias, apskritas ir mažas, vadinasi, žirnis.) Tik atlikus kategorizavimą tampa galimas paprastas skaičiavimas.

Visa tai gali atrodyti kaip labai sausas ir abstraktus skaičiavimo aprašymas, tačiau pastebėkime, kaip politiškai skamba skaičiavimo kalba. Neįmanoma aprašyti skaičiavimo nekalbant apie objektų įtraukimą ir neįtraukimą į kategoriją, apie objektus šiapus ir anapus tam tikros ribos (tai asocijuojasi su bendruomene, sienomis, sąjungininkais ir priešais), apie atranką (šis terminas implikuoja privilegijavimą ir diskriminavimą) ir apie svarbias charakteristikas (terminas, kuris asocijuojasi su vertinimais ir hierarchija). Be to, prisi-

minkime, kad neįmanoma apie viešosios politikos tikslus kalbėti nesinaudojant skaičių kalba. Kas turi būti įskaičiuojamas į gavėjų sąrašą arba kas įskaičiuotina kaip svarbus veiksnys sprendžiant teisingumo problemas? Arba (sprendžiant efektyvumo problemas) kuris išteklių panaudojimo būdas atneša daugiausia naudos mažiausiomis sąnaudomis? Kaip apskaičiuoti žalą arba poreikio svarbą sprendžiant laisvės ir saugumo problemas?

Skaičiavimas tokias problemas sprendžia daiktus suskirstydamas į atskiras grupes. Kai vaikai mokosi skaičiuoti, jie sužino, jog žirniai turi būti atskiriami nuo pupų ir dedami į atskirą krūvelę. Aritmetikoje nėra tarpinių atvejų. Šia prasme skaičiai yra simbolių priešybė – jie nėra dviprasmiški. Skaičiuojami daiktai priklauso apibrėžtai kategorijai. Ir vis dėlto neapibrėžtumas ir dviprasmybė – pasirinkimo laisvė sprendžiant klausimą, kokiais matais daiktus matuoti ir kokiais būdais juos klasifikuoti – visada glūdi bet kurios skaičiavimo schemos ištakose. Iki šio pasirinkimo daiktai skendėjo migloje.

Skaičiai kaip metaforos

Skaičiais grindžiami sprendimai iš tikrųjų priklauso nuo apsisprendimo, kaip daiktai bus skaičiuojami. Faktiškai skaičiai funkcionuoja lygiai taip pat, kaip ir metaforos. Kategorizuoti daiktus juos skaičiuojant arba juos analogizuoti pasitelkiant metaforas, vadinasi, pasirinkti tam tikrą daikto bruožą ir juo remiantis teigti daiktų panašumą nekreipiant dėmesio į visus kitus jų bruožus. Skaičiuoti, vadinasi, apibrėžti tam tikrą kategoriją išskiriant kaip esminį tam tikrą daikto bruožą ir nekreipiant dėmesio į visus kitus daiktus, kurie tam tikrais svarbiais aspektais gali būti panašūs, tačiau neturi išskirtojo bruožo. Į bedarbių sąrašą įtraukti tik tuos žmones, kurie ieškojo darbo pastarąjį mėnesį, reiškia nedarbą suvokti kaip aktyvią darbo paiešką. Toks bedarbystės suvokimas palieka už borto tuos žmones, kuriems desperatiškai būtina susirasti darbą, tačiau jie nesugeba arba nedrįsta varstyti duris siūlydamiesi dirbti.

Kadangi skaičiavimas reikalauja apsisprendimo dėl to, kas įtraukiama ir kas neįtraukiama į skaičiuojamų objektų sąrašą, visoms skaičiavimo schemoms gali iškilti du iššūkiai. Pirmasis iššūkis teigia esant panašumo ten, kur matas numato skirtingumą, ir reika-

lauja įtraukti tai, ką matas reikalauja atskirti. Šio pobūdžio iššūkį meta, pavyzdžiui, reikalavimai įtraukti į bedarbių kategoriją „depresuotus darbininkus" ir „laikinus darbininkus". Kitą pavyzdį teikia benamių statistika. Sociologai ir valstybinės tarnybos benamiais paprastai laiko tik tuos žmones, kurie miega gatvėse, autobusų stotelėse, geležinkelio stotyse ar daugiabučių koridoriuose. Kartais benamiais laikomi tie, kurie miega benamių prieglaudose. Tačiau benamių teisių gynėjai mano, kad įskaičiuojami turi būti ir tie žmonės, kurie leidžia laiką kalėjimuose, detoksikacijos gydyklose ar psichiatrinėse įstaigose, ir kurie neturėtų namų, jeigu būtų paleisti, bei tie žmonės, kuriuos priglaudžia jų šeima arba draugai, bet nesuteikia jiems jokios privačios erdvės.[1]

Šio pobūdžio iššūkių viešojoje politikoje neįmanoma išvengti, nes aiškių taisyklių būtinybė politikos formuotojus kaip skiriamąsias ribas verčia nustatinėti įvairius slenksčius. Valstybinės agentūros, įstatymų leidėjai, teismai ir pareigūnai turi spręsti, kas gaus pašalpas, kreditus, kontraktus, didesnius biudžetus, pareigas, baudas ir bausmes. Daugelyje politikos sričių, nustatydami skaitmeninę slenkstinę ribą arba tašką, naudojamės gana savavališkomis klasifikacijomis: priėmimas į teisės mokyklas pagal specialaus testo rezultatus, paramos gavimas priklausomai nuo pajamų dydžio, teisė svaigintis arba balsuoti sulaukus tik tam tikro amžiaus. Tačiau tokioms slenkstinėms riboms visada gali būti metamas priekaištas, kad jos diferencijuoja žmones ar situacijas, kurios turi būti laikomos tapačiomis. Ar yra koks nors svarbus skirtumas tarp asmens, uždirbančio 10 000 dolerių, ir asmens, uždirbančio 10 001 dolerį per metus arba tarp asmens, kurio amžius yra 20 metų ir 364 dienos ir 21 metų amžiaus asmens? Sveiko proto požiūris, kad skaitmeniniai slenksčiai gali maskuoti giluminius panašumus, skatina prie skiriamosios ribos esančius žmones griebtis įvairių gudrybių, padedančių pereiti nubrėžtą ribą.

Kitos rūšies iššūkis metamas tada, kai argumentuojama, jog egzistuoja realus skirtumas ten, kur matas numato panašumą, ir reikalaujama, kad anapus ribos būtų nukelta tai, ką matas traktuoja esant šiapus ribos. Šio pobūdžio iššūkis yra galimas ir net neiš-

[1] Žr. Christopher Jencks, *The Homeless* (Harvard University Press, 1994), chap. 1.

vengiamas, nes kad ir kokia siaura būtų naudojama kategorija ir kad ir kaip griežtai ji būtų apibrėžta, ji vis vien maskuoja jos aprėpiamų objektų, žmonių ar įvykių skirtingumą.

Šios rūšies iššūkio pavyzdys gali būti ligoninių lovų skaičiavimo problema. Septintojo dešimtmečio pabaigoje daugeliui įtikėjus, jog turime per daug sveikatos apsaugos įstaigų, buvo reikalaujama naujas sveikatos apsaugos įstaigas leisti steigti tik ten, kur jos išties reikalingos. „Reikalingumas" dažniausiai buvo apibrėžiamas pagal ligoninių lovų ir gyventojų skaičiaus tam tikroje bendruomenėje santykį. Atrodė, jog tai yra racionalus bendruomenės pajėgumo teikti sveikatos apsaugos paslaugas matas, nes ligoninės lovos yra tos vietos, kur pacientai gali būti suguldyti ir lengvai suskaičiuoti. („Lovos", jeigu turi keturias kojas ir čiužinį...) Tačiau greit paaiškėjo, jog ligoninių lovos nėra vienodos. Lova gali būti paprasta kušetė arba elektra valdomas daugiapozicinis įrenginys. Ji gali turėti atskirą širdies veiklos monitorių ir skubios pagalbos įrangą arba ji gali būti prijungta prie tokios įrangos kartu su tuzinu kitų lovų. Ją gali aptarnauti keturių šimtų specialistų personalas arba keturiolika bendrosios praktikos gydytojų. Ji gali būti keturių mylių arba keturiasdešimties mylių atstumu nuo savo klientūros. Tad visiškai suprantama, kad sveikatos apsaugos planuotojai, atmetantys prašymus steigti naujas gydymo įstaigas, buvo užversti skundais dėl būdo, kuriuo jie skaičiavo lovas.

Jeigu sunku suskaičiuoti net lovas dėl to, kad jos gali reikšti labai skirtingus dalykus, tai galima įsivaizduoti sunkumus, kylančius skaičiuojant darbo vietas užimtumo politikos tikslais. Ar gerai apmokami, saugūs, stiprių profesinių sąjungų ginami darbai turi būti laikomi lygiaverčiais menkai apmokamiems, nepastoviems darbams? Yra neperspektyvių „aklagatvio" darbų ir yra darbų, teikiančių kilimo karjeros laiptais galimybių; fizinių ir protinių; sezoninių; terminuotų (renkami pareigūnai); ilgalaikių (vidurinės grandies vadybininkai); neprognozuojamos trukmės (skiriami pareigūnai) ir bemaž amžinos trukmės darbų (viešieji tarnautojai ir etatiniai profesoriai). Yra darbų, kurie garantuoja pensiją, sveikatos ir gyvybės draudimą ir yra darbų, kurie to negarantuoja; yra formalių ir realių darbų. Darbas darbui nelygu, ir nesutarimai dėl užimtumo, perkvalifikavimo, rūpybos programų dažnai kyla dėl didžiulio neapibrėžtumo, slypinčio po už-

imtumo statistika. Pavyzdžiui, 1994 m. rudenį *New York Times* pranešė gerą žinią darbininkams, esą dauguma naujų darbo vietų, sukurtų per kelerius pastaruosius metus, priklausė daugiau nei vidutiniškai apmokamų darbų kategorijai. Faktiškai dauguma naujų darbų priklausė kategorijai, kuri oficialiai vadinama „vadybininkai", tačiau ši kategorija apima tiek korporacijų vadybininkus su jų šešiaženkliais atlyginimais, tiek McDonaldo pagalbinius vadybininkus su pradiniais vienaženkliais valandiniais atlyginimais. Dauguma naujų darbų priklausė šiai apatinei skalės daliai.[2]

Nesutarimas dėl probleminio reiškinio masto yra būdingas viešosios politikos debatų bruožas. Nors jie paprastai atrodo kaip debatai dėl skaičių (ar daiktai buvo teisingai susumuoti), faktiškai jie yra ginčai dėl kategorizacijos, dėl to, *kas* turi būti skaičiuojama. Žinoma, kartais įvyksta konfliktų dėl paties skaičiavimo, pavyzdžiui, kai kandidatas viešosioms pareigoms pareikalauja perskaičiuoti balsus arba miestas pareikalauja surašymo duomenų patikrinimo. Tačiau viešosios politikos konfliktai beveik visada vyksta dėl to, ką ir kaip galima teisėtai suklasifikuoti, o skaičiavimo griebiamasi tik savo nuomonei siekiant suteikti objektyvumo aurą.

Kiekvienas skaičius yra tezė apie panašumus ir skirtumus. Joks skaičius nėra nekaltas, nes neįmanoma skaičiuoti nepriėmus sprendimų dėl kategorizavimo būdo. Kiekvienas skaičius yra politinis reikalavimas – pretenzija į teisę nustatyti, „kur turi būti nubrėžta skiriamoji linija". Statistinės projekcijos, koreliacijos ir visos kitos manipuliacijos su skaičiais remiasi sprendimais apie objektų priklausomybę kategorijoms, tad jos teigia panašumus ir skirtumus. O panašumai ir skirtumai yra galutinis viešosios politikos sprendimų pagrindas.

Skaičiai kaip normos ir simboliai

Kaip ir metaforos, skaičiai leidžia daryti normatyvinius šuolius. Matavimas implikuoja veiksmo poreikį, nes daiktus matuojame tik tada, kai norime juos pakeisti arba pakeisti savo pačių elgesį su jais.

2 Bob Kuttner, „Inequality Sours Economic Recovery," *Boston Globe*, Oct. 24, 1994, p. 13.

Reikalauti kažką išmatuoti arba atlikti statistinį tyrimą, vadinasi, žengti pirmą žingsnį pokyčių link. Didžiosios depresijos metu Kongresas pareikalavo, kad vykdomoji valdžia pradėtų sisteminį duomenų apie nedarbą rinkimą. Iki tol Darbo statistikos biuras rinkdavo duomenis apie užimtumą, ir jais remdamosi verslininkų bei darbininkų organizacijos ir ekonomistai mėgindavo nustatyti nedarbo lygį. Prezidentas Rooseveltas nenorėjo šios formalios nedarbo statistikos, nes pats oficialios nedarbo statistikos egzistavimas būtų jam daręs papildomą spaudimą imtis priemonių nedarbui mažinti. Galiausiai Rooseveltas sukūrė viešųjų darbų agentūras – CCC (*Civilian Conservation Corps*) ir WPA (*Works Progress Administration*), suteikusias darbo šimtams tūkstančių bedarbių. 1939 m. WPA pradėjo skelbti savo mėnesines suvestines apie nedarbą, pirmiausia teikdama jas kaip atsvarą oficialiai teikiamiems mažesniems nedarbo rodikliams, o vėliau mėgindama įtikinti Kongresą savo reikalingumu po to, kai prasidėjus Antrajam pasauliniam karui išaugo darbo paklausa.[3] Visi – pirmiausia Kongresas, paskui Rooseveltas ir WPA vadovai – suprato, jog nedarbo statistika gali būti rimta jėga politikoje.

Problemos masto matavimas ne tik sukuria subtilų spaudimą „kažką daryti", bet paprastai tam tikrą jos mastą paverčia norma. 1946 m. Kongresas priėmė Užimtumo įstatymą, kuris reikalavo, kad vykdomoji valdžia rinktų duomenis apie nedarbo lygį ir garantuotų „visišką užimtumą". Ankstesnę mėnesinę WPA suvestinę perėmė į savo rankas Surašymų biuras. Kadangi suvestinės rodė gana pastovų nedarbo lygį, šis lygis galiausiai buvo imtas traktuoti kaip natūralus ir neišvengiamas. Šeštąjį ir septintąjį dešimtmečiais, kai nedarbas siekė vidutiniškai 4,6 procento, ekonomistai visišką užimtumą apibrėžė kaip padėtį, kur nedarbo lygis svyruoja tarp 3 ir 4 procentų. (Jeigu toks apibrėžimas skamba kaip loginis prieštaravimas, tai tik todėl, kad jis toks ir yra. Tokia yra politinė skaičių kalba.) Aštuntojo dešimtmečio pradžioje nedarbas viršijo 6 procentus ir Nixono administracijos ekonomistai pradėjo aiškinti, jog visiško užimtumo padėtimi iš tikrųjų reikėtų laikyti padėtį, kai nedarbas siekia 4,5–5 procentus. Nedarbo lygiui viršijus 7 procentus

[3] Judith Innes De Neufville, *Social Indicators and Public Policy* (Amsterdam: Elsevier, 1975), p. 75–76.

1980 m. ir viršijus 9 procentus 1982 ir 1983 m., Reagano administracijos ekonomistai visišką užimtumą pradėjo apibrėžti kaip padėtį su maždaug 6 procentų nedarbo lygiu. Ekonomistai politikams mielai parūpino teorijų apie „natūralų neužimtumo lygį", kuriam smukus neišvengiamai pradėtų spartėti infliacija. Populiaraus Paulo Samuelsono vadovėlio 1970 metų leidime skelbiama, jog visiškas užimtumas yra ten, kur nedarbo lygis yra maždaug 3,5 procento; 1985 metų leidime natūralus nedarbo lygis išaugo iki maždaug 6 procentų.[4]

Skaičiai yra bejėgiškumo ir jo įvaldymo siužeto dalis. Valdžia laikoma atsakinga už ekonomikos padėtį, ir politinė parama prezidentui didele dalimi priklauso nuo to, ar jis atrodo ją valdąs. Todėl prezidentui tenka judėti vingiuotu taku tarp skaičių, tariamai parodančių, jog savo išmintinga politika jis sumažino problemą, ir skaičių, tariamai parodančių, jog kai kurie problemos aspektai nepasiduoda žmogiškajai kontrolei. Nedarbo lygis, bazinė palūkanų norma, infliacijos lygis, biudžeto dydis, BNP ir deficitas – visa tai yra prezidento valdymo sėkmių ir nesėkmių dramos veikėjai.

Skaičių nustatomos normos kartais yra dviprasmiškos. 1985 m. JAV Karinio jūrų laivyno žinyba raportavo, jog laivų statybos kaštus ji sumažino 2,5 milijardo dolerių palyginti su trejais ankstesniais metais. Iš pirmo žvilgsnio toks sutaupymas atrodo kaip laimėjimas, kuriuo vadovybė turėtų didžiuotis. Tačiau žinybos vadovai nežinojo, ar jiems juo girtis, ar jį slėpti. Žinybos sekretorius norėjo girtis manydamas, kad sutaupyti 2,5 milijardo liudija žinybos ūkiškumą, sumanų užsakymų paskirstymą ir gerą vadybą. Tačiau viceadmirolas, atsakingas už laivų pirkimus, buvo įsitikinęs, kad sutaupytas lėšas Kongresas interpretuos kaip laivynui skiriamo biudžeto „riebumo" įrodymą, ir todėl buvo linkęs šio laimėjimo neafišuoti.[5] Taupumas pasirodė esąs lazda su dviem galais.

[4] David Gordon, „Six Percent Unemployment Ain't Natural: Demystifying the Idea of a Rising 'Natural Rate of Unemployment', *Social Research* 54, no. 2 (Summer 1987): 223–246. Argumentą apie tai, kad nedarbo smukimas žemiau tariamo natūralaus lygmens nesukelia spartėjančios infliacijos, pateikia Robert Eisner, „Our NAIRU Limit: The Governing Myth of Economic Policy", *The American Prospect*, no. 21 (Spring 1995): 58–63.

[5] Richard Halloran, „Savings by Navy Posing a Problem", *New York Times*, March 24, 1985, p. 32.

Politikoje daugelis matmenų yra lazdos su dviem galais, t.y. gera turėti tam tikro matmens aukštus rezultatus, tačiau gera turėti ir žemus rezultatus. Tai yra dar vienas skaičių dviprasmiškumo aspektas, ir jis pasireiškia tada, kai mūsų matuojami daiktai yra simboliai, o ne paprasti objektai. Pavyzdžiui, taupumas simbolizuoja tiek ūkiškumą dabartyje, tiek išlaidumą praeityje. Svarbu ne pats skaitmeninis rodiklis, o tai, kaip jis interpretuojamas. Kai rodikliai turi dvigubą prasmę, žmonės, apie kuriuos jie teikia informaciją, atsiduria prieštaringoje situacijoje. Tada politinė kova persikelia nuo rodiklių ar kategorizacijos tikslumo klausimo prie simbolio interpretacijos.

Kita lazda su dviem galais yra kaštai. Didelius kaštus paprastai laikome blogybe. Kitoms sąlygoms esant lygioms už daiktą geriau mokėti mažiau, o ne daugiau. Taip skelbia efektyvumo ideologija. Tačiau daugelio gėrybių ir paslaugų atveju pats kaštų dydis simbolizuoja aukštą kokybę (pagalvokime apie gydytojų ir teisininkų paslaugas) arba prestižą (pagalvokime apie dizainerių kuriamus drabužius). Mes visi kaštus paprastai traktuojame kaip kokybės matą („Toks pigus daiktas negali būti kokybiškas"). Politikos debatuose kaštai dažnai atlieka dviprasmišką vaidmenį. Ar brangi nacionalinės gynybos sistema tėra išteklių švaistymas, ar veikiau ji teikia didesnį saugumą? Ar didesnės išlaidos gynybai nėra ženklas priešams, liudijanti mūsų ryžtą ir jėgą, visiškai nepriklausomai nuo realaus mūsų karinės sistemos pajėgumo? Reformatoriai yra linkę pabrėžti kaštų kaip išlaidų pusę, o žmonės, dirbantys sistemoje, pabrėžia didelių kaštų garantuojamą kokybę ir simbolinę jų naudą.

Kaštai yra lazda su dviem galais dar ir kita prasme. Kaštai pirkėjams yra pajamos pardavėjams. Antai didėjantys gydymo paslaugų kaštai pacientams ir draudikams kartu yra naujos darbo vietos bei didėjančios pajamos gydymo paslaugų ir įrangos tiekėjams. Didėjantys naikintuvų kaštai mokesčių mokėtojams yra naujos darbo vietos ir didesnės pajamos rangovams. Kaštai visada yra kieno nors pajamos, tad kiekviena grupė, kovojanti dėl mažesnių kaštų, visada susiduria su grupe, kovojančia dėl didesnių kaštų.

Efektyvumas (didžiausia išeiga mažiausiais įdėjimais) ir produktyvumas (išeiga per darbo valandą) gali būti lazda su dviem galais. Patys terminai yra vertybiškai angažuoti, nes paprastai mano-

me, jog kuo daugiau efektyvumo ir produktyvumo, tuo geriau. Tačiau kai gydytojai savo klinikose greitai bei efektyviai pervaro per savo kabinetus *Medicaid* subsidijuojamus pacientus, kritikai pradeda skųstis dėl „*Medicaid* konvejerių". Didelė išeiga gali simbolizuoti ir atsainiai, ir gerai atliekamą darbą. Paslaugų sektoriuje, kur darbo išeiga yra personalinis dėmesys klientui, efektyvumas ne visada yra dorybė.

Vidurkiai ir vidutiniai dydžiai dažnai tampa normomis politikoje, o kadangi jie yra tiek simboliai, tiek matematinės sąvokos, jie gali turėti priešingas reikšmes, kurios politikos formuotojus įklampina į prieštaringas situacijas. „Paramos viduriniajai klasei" politika yra įprastoji strategija siekiant plačios rinkėjų paramos, nes apklausos rodo, jog dauguma žmonių save priskiria viduriniajai klasei, net jeigu jų pajamos yra kur kas aukštesnės arba kur kas žemesnės už vidutines pajamas.[6] Tačiau socialinių mokslų truizmas, kad dauguma žmonių save priskiria viduriniajai klasei, subliūkšta apklausų rengėjams pakeitus keletą žodžių. Jeigu žmonėms duodama pasirinkti iš alternatyvų „žemutinė klasė", „vidurinioji klasė" ir „viršutinė klasė", tai beveik 90 procentų atsako, jog priklauso „viduriniajai". Tačiau jeigu dar pridedama „darbininkų klasė", tai 45 procentai atsako, jog priklauso darbininkų klasei, ir tik 45 procentai tada save priskiria viduriniajai klasei. Žmonės, priskiriantys save darbininkų klasei, paprastai geidžia aktyvesnės valdžios ir radikalesnės perskirstymo politikos. Tad jeigu beveik pusė piliečių save priskiria darbininkų klasei, rinkimų programa, žadanti sumažinti viduriniosios klasės mokesčių naštą, gali veikiau atbaidyti, o ne patraukti šiuos rinkėjus: plataus masto mokesčių sumažinimas ne tik mažina biudžeto įplaukas, iš kurių finansuojama parama darbininkų klasei; be to, darbininkų šeimos neturi tokių didelių pajamų, kad mokesčių sumažinimas jiems duotų apčiuopiamos naudos.[7]

Politikai eksploatuoja „vidurio" idėjos dviprasmiškumą ir jos pozityvias konotacijas. Respublikonai ir demokratai vienodai mėgina vaizduoti savo mokesčių reformos schemas kaip mokesčių naštos

[6] John Aldrich, Paul Abramson, and David Rohde, *Change and Continuity in the 1984 Elections* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1985).

[7] S. M. Miller and Karen Marie Ferroggiaro, „Class Dismissed?" *The American Prospect*, no. 21 (Spring 1995): 100–104.

palengvinimą viduriniajai klasei, tačiau jeigu Clintono schema sumažintų mokesčius šeimoms, kurių pajamos neviršija 75 000 dolerių, tai Newto Gingricho schema sumažintų mokesčius visoms šeimoms, gaunančioms iki 200 000 dolerių pajamų. Reagano administracija, pasiūliusi mokesčių sumažinimą viduriniosios klasės šeimoms, kurios buvo apibrėžtos kaip tos, kurių pajamos yra 20 000–50 000 dolerių, atrado, kad *politinė* viduriniosji klasė nėra tapati ekonominei viduriniajai klasei. Tipiniai žmonės, kurie imasi lobizmo, rašo laiškus, organizuoja kampanijas ir joms skiria savo piniginius įnašus, save apibrėžia kaip „vidutinių pajamų" žmones, nors jų pajamos siekia 50 000–60 000 dolerių ir todėl jokia statistine prasme jie nėra vidutinių pajamų žmonės.[8] Pasirodo, jog politinis vidurys ir ekonominis vidurys yra skirtingos grupės, ir sunku sukurti apmokestinimo schemą, kuri tenkintų jas abi.

Slaptos skaičių istorijos

Politiniuose debatuose skaičiai paprastai pasirodo įvairių istorijų kontekste. Visų pirma skaičių retorikos griebiamasi pasakojant nuopuolio ir žlugimo istorijas. Skaičiais remiamasi mėginant parodyti, jog problema tampa sunkesnė ir aktualesnė, arba projektuojant esamas tendencijas į ateitį ir taip parodant, jog žlugimas jau čia pat, už posūkio. Skaičiai atlieka svarbų vaidmenį ir bejėgiškumo bei situacijos įvaldymo istorijose. Kaip matysime 8 skyriuje („Priežastys"), statistika tapo vyraujančia priežastinių ryšių nustatymo, tad ir valdymo agentų bei veiksnių identifikavimo forma. Abiem atvejais tam tikrai istorijai patvirtinti griebiamasi skaičių. Autorius arba kalbėtojas faktiškai sako savo auditorijai: „Skaičiai rodo, jog mano pasakojamoji istorija yra teisinga".

Net svarbesnės už eksplicitines skaičių istorijas yra tos istorijos, kurias jie įtaigoja. Skaičiavimo ir skaičiavimo rezultatų paskelbimo aktai įtaigoja dalykus, nepriklausomus nuo faktinių skaičių ar eksplicitinių aiškinimų.

[8] Alan Murray, „Reagan's Tax-Overhaul Plan Faces Criticism from Upscale, Politically Active Middle Class", *Wall Street Journal*, July 12, 1985, p. 50.

Pirma, kažką skaičiuoti reiškia įtaigoti, jog reiškinys yra gana dažnas, kad vertėtų imtis skaičiavimo. Pradiniai reikalavimai kažką formaliai apskaičiuoti, pavyzdžiui, pateikti oficialią nedarbo statistiką, kyla iš suvokimo, jog reiškinys pakankamai paplitęs, kad dėl jo galima būtų pradėti kelti triukšmą. Skaičiavimas ir statistikos duomenų rinkimas rodo, jog reiškinys yra paplitęs, reguliarus ir numatomas, net jeigu eksplicitinis skaičiavimo siužetas siekia skaičiuojamą reiškinį pateikti kaip nepaprastai retą. Pavyzdžiui, „dalelių per milijardą" užterštumo skaičiavimuose pasakojamas nepaprastai reto atvejo siužetas, o leistino užterštumo standartai, išreiškiami šiais matais, pasakoja reguliarumo istoriją. Skaičiavimas įvykį iš vienaskaitos perkelia į daugiskaitą.

Reikalavimai vesti registraciją dažnai sustiprėja po nelaimingų atsitikimų, o patys tokie reikalavimai remiasi įtarimu, jog skaičiai „įrodys" ryšį tarp kurio nors sąmoningo žmogiškojo veiksmo ir problemos, kuri iki tol buvo traktuojama kaip gamtinio atsitiktinumo dalykas. Pavyzdžiui, kai keletas žmonių toje pačioje gamykloje suserga vėžiu, pilietiniai aktyvistai paprastai reikalauja pradėti vėžinių susirgimų registraciją ir apskaitą. Jie tikisi kaltę dėl susirgimų susieti su kokiu nors veiksniu, kurį kontroliuoja valdžia arba firmos – tokį kaip cheminė tarša arba elektros perdavimo linijų skleidžiamos bangos.

Antra, kažką skaičiuoti reiškia įtaigoti, jog tai, kas skaičiuojama, yra identifikuojamas objektas su aiškiomis ribomis. Niekas netikėtų neidentifikuojamų daiktų statistika, tad teikti tam tikrą statistiką, vadinasi, reikalauti, kad auditorija patikėtų, jog daiktai gali būti suskaičiuojami. O tai toli gražu ne trivialus reikalavimas. Rengdamas pirmąjį JAV gyventojų surašymą 1790 m. Jamesas Madisonas mėgino į jį įtraukti žmonių pasiskirstymą pagal užsiėmimo rūšį. Jis siūlė tris kategorijas – pramonė, žemės ūkis ir prekyba, nes manė, kad šios kategorijos atspindi svarbiausius politinius interesus, į kuriuos politikams reikia atsižvelgti. (Jis nesiūlė įtraukti į surašymą protinio darbo profesijų, nes Kongresas nesiruošė jų atžvilgiu vykdyti kokios nors politikos.) Samuelis Livermore'as, taip pat Kongreso narys, prieštaravo profesijų įtraukimui į surašymą, nes jis manė, kad neįmanoma išskirti kategorijų Madisono siūlomu būdu. Tabako augintojas dirba tiek žemės ūkyje, tiek prekyboje; arba žmo-

gus gali būti fermeriu vasarą ir batsiuviu – žiemą. Livermore'as faktiškai teigė, kad neįmanoma suskaičiuoti to, ko neįmanoma atskirti, ir jis neigė, kad politiniai interesai, kuriuos Madisonas norėjo atspindėti, iš tikrųjų yra neatskiriami. Madisonas pralošė.[9]

Daugelis šiuolaikinių politinių debatų vyksta dėl skaičiavimo ir matavimo problemų. Švietimo politikoje vyksta debatai dėl to, ar įmanoma išmatuoti mokslinius gabumus, o jeigu taip, tai ar dabar naudojami testai išties leidžia juos išmatuoti. Draudikams rūpi, ar draudimo programos gali išmatuoti neįgalumą, o vadybininkams rūpi, ar jie gali išmatuoti produktyvumą. Pilietinių teisių gynėjai juristai laužo galvas dėl to, kaip išmatuoti „neapykantos kurstymo" žalą. Iškylant bet kuriai politinei problemai iš pradžių paprastai svarstoma, ar probleminis reiškinys apkritai gali būti išmatuotas. Pasiūlius kokį nors mato vienetą, debatai susitelkia į priekaištus, kad toks matas per siauras arba per platus. Tačiau negalima užmiršti to, jog net debatuose dėl konkretaus mato priimtinumo abi pusės jau priima prielaidą, kad reiškinys gali būti identifikuotas ir suskaičiuotas.

Trečia, kažką skaičiuoti, vadinasi, sukurti tam tikrą bendruomenę. Bet koks skaičius remiasi prielaida, kad juo skaičiuojami daiktai turi bendrą savybę ir traktuotini kaip grupė. Kartais skaičiai vaizduoja tai, ką galėtume pavadinti natūraliomis, arba pirminėmis, grupėmis, t. y. žmones, kurie sąveikauja tarpusavyje nepriklausomai nuo to, ar jie skaičiuojami. Pavyzdys gali būti kaimo gyventojų ar mokyklos vaikų skaičius arba šeimos dydis. Kiti skaičiai vaizduoja dirbtines, arba statistines, bendruomenes; jie sudeda grupėn žmones, kurių nesieja jokie kiti ryšiai, išskyrus bruožą, pagal kurį jie skaičiuojami. Pavyzdys gali būti amžiaus grupės, pajamų klasės ir dirbančios mažų vaikų motinos.

Tačiau pats natūralių ir dirbtinių bendruomenių skirtumas yra šiek tiek miglotas, ir dauguma bendruomenių polyje yra kažkur viduryje tarp natūralių ir dirbtinių grupių. JAV piliečių skaičius išreiškia statistinę bendruomenę viena prasme (aš pati daugiau bendrauju su kai kuriais Prancūzijos piliečiais nei su dauguma ame-

9 Žr. Patricia Cline Cohen, *A Calculating People* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), p. 163.

rikiečių), tačiau natūralią bendruomenę kita prasme (aš užaugau toje pačioje istorinėje ir kultūrinėje aplinkoje, kaip dauguma amerikiečių).

Polyje skaičiavimas dažnai naudojamas mėginant paskatinti natūralios bendruomenės atsiradimą, t. y. nurodant tam tikrą statistinę bendruomenę ir taip siekiant parodyti bendrus jos interesus. Pavyzdžiui, iš pradžių, kai tik iškilo asbesto pavojaus sveikatai problema, profesinės sąjungos ir gydytojai daugiausia pastangų skyrė skaičiavimui žmonių, kurie ilgai dirbo su asbestu ir paskui susirgo tam tikromis vėžinėmis ligomis. Šio pobūdžio skaičiavimas iš daugybės vėžinių ligonių sukūrė „pramonės aukų" bendruomenę. Žmones, kurių nesiejo jokie ryšiai, išskyrus vėžinio susirgimo diagnozę, jiems tapus „aukomis", pradėjo sieti bendras santykis su konkrečiais darbdaviais.

Skaičiavimas, kadangi sukuria grupes, yra svarbus politinės mobilizacijos instrumentas. Nurodyti bendras individų charakteristikas arba problemas, vadinasi, įtraukti juos į tam tikrą grupę, kad ir kokia dirbtinė ji iš pradžių atrodytų. Kai moterų sąjūdžio lyderiai kalba apie „moterų balsą" ir apie „balsų pasiskirstymą pagal lytis", jie suskaičiuoja visas balsavimo teisę turinčias moteris ir teigia, kad egzistuoja jas vienijantis bendras interesas. Moterų lyderių uždavinys – kaip ir bet kurios kitos nepirminės grupės lyderių uždavinys – statistinius narius (kuriuos vienija svarbi bendra charakteristika, bet kurie neturi jokių realių tarpusavio ryšių) konvertuoti į natūralius narius (kurie dalyvauja bendroje veikloje).

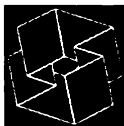
Ketvirtoji slapta istorija yra tai, kad skaičiai žada išspręsti konfliktą aritmetikos priemonėmis. Patyrę derybininkai žino, kad nesuderinamus reikalavimus galima sutaikyti padalijus juos į smulkesnius komponentus ir abipusių nuolaidų būdu juos sutaikyti. Skaičiai yra dalijimo, svėrimo ir lyginimo priemonė, nes priskyrus daiktui tam tikrą skaičių jis tampa aritmetinio manipuliavimo objektu.

Vienas ryškiausių šios strategijos pavyzdžių yra teisėjo Blackmuno nuomonė 1973 metų Aukščiausiojo Teismo sprendime *Roe v. Wade* byloje, įteisinusioje abortą.[10] Tie, kurie gina moters teisę į abortą,

[10] *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113, 93 S.Ct. 705.

mano, kad motinystė moters gyvenimą radikaliai pakeičia taip, kad jų ateitis tampa kokybiškai, o ne vien kiekybiškai kitokia. Tie, kurie prieštarauja abortų įteisinimui, mano, kad vaisius yra gyvas sutvėrimas, kuriam abortas reiškia mirtį, o ne kiekybinį kokios nors laisvės apkarpymą. Sunku rasti tokių absoliutistinių įsitikinimų kompromisą. Juk galiausiai nėštumas ir abortas yra absoliučiai nesuderinamos padėtys: moteris negali būti truputį nėščia, abortas negali būti dalinis.

Formuluodamas savo nuomonę, teisėjas Blackmunas pripažino, kad motinystė turi esminės reikšmės moters tapatybei ir pripažino, kad Aukščiausiasis Teismas negali išspręsti ginčo dėl gyvybės atsiradimo pradžios. Tačiau po to jis žengė du puikius aritmetinius žingsnius. Pirma, šiuos rūpesčius jis pavaizdavo kaip „interesų ryšulius" – viena vertus, turime nėščios moters suinteresuotumą savo pačios gyvybe, ir kita vertus, valstijų valdžios suinteresuotumą vaisiaus likimu. Kartą atlikęs šį metaforinį šuolį – konceptualizuodamas šiuos du interesus kaip dalomus ryšulius – jis galėjo teigti, jog juos galima „pasverti" ir „subalansuoti". Toliau, nėštumą jis padalijo į tris trimestrus (kaip tai nuo seno daroma medicinoje) ir pasakė, kad nėštumui, progresuojant valstijos suinteresuotumui vaisiaus likimu, turi būti teikiama didesnė reikšmė nei nėščios moters interesams. Jo žodžiais: „Tai yra skirtingi ir vienas nuo kito nepriklausomi interesai. ... Kiekvienas iš jų stiprėja moters nėštumui artėjant prie pabaigos ir kažkuriame taške kiekvienas tampa „neatsveriamas"". Toliau, naudodamasis šia svėrimo metafora, kuri leidžia atskirus dviejų pusių „interesų" gabaliukus dėti arba nuimti nuo kompromiso svarstyklių, jis sakė, jog per pirmąjį trimestrą mirties rizika dėl aborto yra mažesnė nei mirties rizika dėl gimdymo nėštumo pabaigoje, todėl motinos interesas čia turi didesnį svorį, arba yra „neatsveriamas"; taigi valdžia negali sutrukdyti jos ir jos gydytojo sprendimui daryti abortą. Trečiojo trimestro pradžioje, kai vaisius pasiekia nepriklausomos gyvybės stadiją, valstijos interesas įgyja didesnį svorį ir nusveria svarstyklių lėkštę, arba tampa „neatsveriamas". Šiame taške valstija gali drausti abortą.



KODĖL SKAIČIAVIMAS YRA POLITINIS DALYKAS

1. Skaičiavimas reikalauja kategorizacijos, sprendimo dėl to, kas įtraukiama į skaičiuojamųjų objektų sąrašą.
2. Bet kurio reiškinio matavimas implicitiškai sukuria normas, apibrėžiančias, kas yra „daug", „mažai" ir „tiek, kiek reikia".
3. Skaičiai gali būti dviprasmiški, todėl kovai dėl jų interpretacijos gali palikti politinės erdvės.
4. Skaičiai naudojami istorijoms konstruoti, pavyzdžiui, nuopuolio istorijai („mūsų laukia krizė").
5. Skaičiai gali sukurti iliuziją, kad labai sudėtingas ir daugiareikšmis reiškinys yra paprastas, suskaičiuojamas ir griežtai apibrėžiamas.
6. Skaičiai gali kurti politines bendruomenes iš žmonių, kuriuos vienija koks nors skaičiavimą apibrėžiantis bruožas.
7. Skaičiavimas, sukurdamas nebendramačių dalykų suskaičiuojamumo regimybę, gali palengvinti derybas ir kompromisų paiešką.
8. Skaičiai, dėl jų kuriamos tikslumo regimybės, padeda įtvirtinti autoritetą tų, kurie skaičiuoja.

Reiškinį konvertavus į suskaičiuojamus vienetus (kaip minėtame nėštumo pavyzdyje) jie gali būti sudedami, dauginami, dalijami ar minusuojami, net jeigu šios operacijos tikrovėje neturi jokios aiškios prasmės. Skaičiai sukuria patogią regimybę, kad nebendramačiai daiktai gali būti sveriami vienas kito atžvilgiu, nes aritmetika visada „veikia" – aritmetika teikia atsakymus. Skaičiai primeta bendrą vardiklį ten, kur jo nėra. Jie leidžia konfliktus redukuoti į vienintelį dydžio matmenį – į klausimą „daugiau ar mažiau".

Galiausiai mūsų giliai skaitmeninei kultūrai skaičiai yra tikslumo ir objektyvumo simboliai, nes jie sugestijuoja mechaninę, objektų prigimties diktuojamą atranką, net jeigu bet koks skaičiavimas remiasi pasirinkimais ir nuožiūros laisve. Mums suaugus, kategorizacinis skaičiavimo komponentas jau būna taip įaugęs į mūsų sąmonę, kad jo beveik neprisimename. Tačiau pakanka pažvelgti į vaiką, besimokantį skaičiuoti, ir suvokiame, kokios dirbtinės, išmoktos ir trapios yra tos kategorijos, kurias suaugęs žmogus priima kaip

akivaizdžias. Skaičiai nuslepia visus sunkius pasirinkimus, kuriais remiasi skaičiavimas. O tam tikri skaičiai – didieji, su dešimtainės trupmenos kableliais, tie, kurie nėra 10 kartotiniai – ne tik nuslepia priimtus sprendimus, bet ir, kaip atrodo, reklamuoja skaičiuotojo meistriškumą, tarytum jis gebėtų suskaičiuoti net uodo pėdos sąnarius. Manipuliavimas tokiais skaičiais pats savaime yra galios demonstravimas.

Skaičių kūrimas polyje

Bet koks skaičiavimas yra sudėtingas intelektinis procesas, tačiau skaičiavimas polyje yra dar ir sudėtingas socialinis procesas – visai nepanašus į krūvelės žirnių ar pupų suskaičiavimą. Skaičiai politikoje yra žmogiškosios veiklos matas; juos kuria žmogiškosios būtybės, siekdamos paveikti žmogiškąją elgseną. Jais sąmoningai ir nesąmoningai manipuliuoja žmonės, kurie skaičiuojami, žmonės, kurie skaičiuoja ir žmonės, kurie interpretuoja bei naudoja kitų pateiktus skaičius. George'as Washingtonas suprato, jog turės rimtų problemų, kai 1790 metais pradėjo gauti pirmuosius gyventojų surašymo duomenis:

> Surašymo rezultatus jau pateikė keletas valstijų, apie ganėtinai tikslius numatomus rezultatus pranešė ir kitos; iš jų matyti, jog vargiai ar pasieksime keturis milijonus. Tačiau vienas dalykas yra tikras: mūsų realūs skaičiai viršys – ir labai smarkiai – oficialiai mums pateikiamus skaičius, nes kai kurių žmonių religiniai skrupulai, kitų baiminimasis, kad surašymo tikslas yra uždėti naujus mokesčius, vers juos vengti surašymo arba mažinti surašymo skaičius; be to, dėl žmonių tingumo ir daugelio pareigūnų aplaidumo daug gyventojų liks nesurašyta.[11]

Socialinių reiškinių matavimas skiriasi nuo fizinių objektų matavimo, nes žmonės, kitaip nei akmenys, reaguoja į matavimą. Pamėginkite išmatuoti žmogaus ūgį ir pamatysite, kaip jis išsitiesia ir pasitempia. Matavimas panašus į veidrodį. Kai žmonės žino, jog

[11] Iš J. C. Fitzpatrick, ed., *The Writings of George Washington* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1939): 31:329, cituojama pagal E. J. Kahn Jr., *The American People* (Baltimore: Penguin Books, 1975), p. 45.

yra matuojami, jie mėgina iš anksto įsivaizduoti rezultatus. Jie atlieka savotišką savęs, savo programos, organizacijos ar firmos inventorizaciją. Kadangi matavimas visada remiasi tam tikromis normomis, žmonėms rūpi, ar jų matavimo rezultatai jas tenkins.

Matavimas, kaip į jus atkreiptas veidrodis, sukelia natūralią reakciją atrodyti gerai. Žmonės nori prilygti tiek savo pačių idealams, tiek bendroms socialinėms vertybėms. Matavimas verčia žmones „vaidinti" ir pateikti save tokius, kokiais jie norėtų būti. Toks elgsenos keitimasis reaguojant į stebėjimą bei matavimą dažnai vadinamas *reaktyvumu*, ir yra būdingas tiek individams, tiek organizacijoms. Reaktyvumą lemia du pamatiniai polio bruožai: įtaka ir interpretacinis informacijos pobūdis. Kadangi informacija yra aljansų formavimo ir kitų elgesio poveikio įrankis, nenuostabu, kad žmonės mėgina valdyti vaizdinius, kurie susikuria apie juos ir jų veiklą juos matuojant. Kadangi žmonių pasirinkimus iš dalies lemia kitų žmonių lūkesčiai bei pasirinkimai, nenuostabu, kad žmonės mėgina dėtis tokiais, kokiais juos nori matyti kiti.

Matuojamą dalyką žmonės paprastai labiau pastebi. Skaičiavimas ir matavimas reikalauja stebėjimo ir mąstymo, tad pats procesas žmonių dėmesį telkia į matuojamą dalyką. Kai vykdant vaikų invalidų švietimo programą buvo pradėti registruoti vaikai invalidai ir mokyklų direktorių buvo paprašyta pateikti jų sąrašus, šie pradėjo pastebėti neįgalius vaikus. Vienas iš direktorių pasakė: „Mes nežinojome, kad turime tiek daug neįgalių vaikų, kol nepradėjome jų skaičiuoti".[12] Kai į apskaitą buvo įtraukta etninė kajūnų kategorija, skaičius tų, kurie pasiskelbė esą kajūnai, smarkiai padidėjo; kaip rašo vienas komentatorius, „vien tokios alternatyvos įtraukimas į apskaitą skatina žmones svarstyti jos pasirinkimo galimybę".[13]

Stebėjimo ir registravimo mechanizmai kuria savo objektą, tarsi registravimas turėtų savotišką magnetinę trauką registruojamiems daiktams. Kartais tai atsitinka dėl to, kad formalus skaičiavimas normalizuoja problemą, anksčiau laikytą reta, ir todėl gali legitimi-

12 Robert Bogdan and Margaret Ksander, „Policy Data as a Social Process: A Qualitative Approach to Quantitative Data", *Human Organization* 39, no. 4 (1980): 304.

13 Lawrence Wright, „One Drop of Blood", *New Yorker*, July 25, 1994, p. 46–55, citata p. 47.

zuoti dalykus, kurių anksčiau žmonės bijojo arba nedrįso aptarinėti. Manoma, kad šis reiškinys daugiausia lėmė drastišką policijai pranešamų išprievartavimų skaičiaus padidėjimą. Be to, sukurdamas grupes, skaičiavimas tam tikros gėdingos situacijoms aukoms leidžia išeiti viešumon kolektyviai, o ne individualiai. Paties registravimo mechanizmo egzistavimas teikia išviešinimo kanalą. Kokiai nors agentūrai paskelbus, kad ji atlieka registravimą, žmonės į ją kreipiasi norėdami užregistruoti savo atvejus.

Ypač registravimas skatina pranešinėti ankstyvose politinės problemos fazėse. Kai problema pirmąkart sulaukia visuomenės dėmesio, reformatoriai ima rinkti statistiką ir lyginti dabartinę padėtį su padėtimi praeityje. Kiekviena reformų grupė turi parodyti, jog problema, su kuria ji grumiasi, yra ne tik rimta, bet ir nauja, o ne tokia, kokia buvo toleruojama per amžius. Reformatoriai aktyviai ieško problemą patvirtinančių atvejų, o kadangi statistikos iš ankstesnio periodo paprastai trūksta, problemos mastai atrodo dideli.

Daugelis viešųjų problemų faktiškai buvo toleruojamos ištisus dešimtmečius, jeigu ne šimtmečius, tai – alkoholizmas, vaikų ir senelių išnaudojimas, smurtas prieš žmonas, aplinkos alinimas, nevienodas sveikatos apsaugos prieinamumas, menkas viešųjų mokyklų finansavimas, miestų perpildymas ir t.t. Drastiškas šių problemų masto didėjimas atspindi veikiau socialinės tolerancijos mažėjimą reiškiniams nei pačių reiškinių masto didėjimą. Mažėjant žmonių pakantumui tam tikrai blogybei jie ima aštriau suvokti problemą – panašiai kaip triukšmas, kai jis ima erzinti, mums atrodo garsesnis. Kai kurių nuomone, vaikų išnaudojimo problema taip sparčiai auga todėl, kad istoriškai susiklostęs smurto prieš vaikus lygis jau nebetoleruojamas. Smurtas prieš vaikus dabar plačiau apibrėžiamas, ir žmonės jį pastebi ten, kur anksčiau matydavo tėviškąją prerogatyvą ar discipliną, ir praneša apie jo atvejus, nes nebegali su tuo taikstytis.[14]

Jeigu nepasitenkinimas skatina griebtis skaičiavimo, tai skaičiavimas savo ruožtu gali skatinti nepasitenkinimą ir norą situaciją keisti. Pasisvėrus žmogui gali kilti noras imtis dietos; apžiūrėjus garderobą – noras eiti į aprangos parduotuvę; pasitikrinus sąskai-

[14] Bogdan and Ksander, op. cit., p. 304.

tas – noras pasikalbėti su darbdaviu. Kai bendruomenės arba organizacijos atlieka savo išteklių reviziją, revizijos rezultatai sustiprina problemų suvokimą ir paskatina reformų reikalavimus. Antai britų Nacionalinės sveikatos draudimo programos atsiradimui esminį postūmį, matyt, davė kariuomenės šauktinių sveikatos tikrinimas Būrų karo metais šio amžiaus pradžioje. Paaiškėjo, kad didelė šauktinių dalis netinka karo tarnybai, ir šis atradimas politinius lyderius paskatino investuoti į sveikatos apsaugą kaip būdą sustiprinti šalies karines pajėgas. Arba, imant Amerikos pavyzdį, moksleivių raštingumo ir žinių tyrimų rezultatai beveik visada veda prie mokymo programų reformų.

Viešojoje politikoje skaičiai yra visada vertinamieji ir jais naudojamasi nustatyti tam, kaip bus traktuojami žmonės bei organizacijos. Kai polyje žmonės tampa skaičiavimo objektu, tai turi reikšmės ne tik jų kuriamam savo įvaizdžiui ir norui įtikti kitiems – tai turi reikšmės jų likimui. Kai kurie skaičiai įvertina organizacijų, pareigūnų, darbuotojų, firmų arba valstybinių agentūrų veiklos rezultatyvumą. Jų pagrindu skiriami atlygiai ir bausmės. Kiti skaičiai įvertina poreikius: individų socialinės paramos, firmų ar smulkių verslovių kredito ar mokestinių lengvatų, agentūrų biudžetinius poreikius ir t.t. Šiais skaičiais naudojamasi teisinant arba ginčijant pretenzijas į išteklius ir į privilegijas.

Taigi polyje žmonės turi stiprių paskatų griebtis manipuliacijų skaičiais. Kai mokytojų atlyginimai padaromi priklausomi nuo to, kaip ir kokiais rezultatais jų mokiniai išlaiko standartinius testus, mokytojai griebiasi „mokyti testų" ir deda visas pastangas tam, kad pakeltų tuos rezultatus. Kai ligoninės vertinamos pagal tai, kokie yra jų vieno paciento aptarnavimo kaštai, ligoninės administracija stengiasi sunkiai pagydomus ir neapdraustus pacientus išstumti į kitas ligonines. Kai darbo perkvalifikavimo programos vertinamos pagal vėliau įsidarbinusių jų dalyvių procentą, jų vykdytojai perkvalifikavimui renkasi veikiau tuos žmones, kuriuos bus lengviau įdarbinti, nei tuos, kuriems labiausiai reikia perkvalifikavimo, ir taip lengva širdimi savo kontingentą siųs į lengvai prieinamas, neperspektyvias darbo vietas. Visais šiais atvejais niekas faktiškai nefalsifikuoja skaičių. Veikiau žmonės keičia savo elgesį reaguodami į tai, kad jų veiklos rezultatai matuojami, ir šis pasikeitęs jų elgesys

veda prie rezultatų, kurie faktiškai skiriasi nuo tų, kurie būtų gauti, jeigu nebūtų matavimo.

Politinėje analizėje itin svarbu suprasti šį reaktyvumo reiškinį, nes priešingai nei sąmoningas skaičių falsifikavimas, jis yra neišvengiamas socialinio matavimo ir skaičiavimo bruožas.[15] Be to, reaktyvumas pažeidžia geros mokslinės praktikos kanonus, kuriais remiasi visi statistiniai argumentai. Mokslinis metodas postuluoja griežtą stebėtojo ir stebimojo atskyrimą. Matavimo objektas negali matuoti savęs. Toks matavimas atvertų kelią subjektyvumui; tačiau mokslinis matavimas vadovaujasi objektyvumo idealu, kuris neleidžia nei matavimo objektui, nei jo subjektui turėti paskatų ar galimybių daryti įtaką matavimo rezultatams. Eksperimentiniuose tyrimuose su žmonėmis mokslininkai vartoja terminą „aklumas", kuris reiškia, jog eksperimentatoriui nėra žinoma, ar tyrimo objektas priklauso kontrolinei, ar eksperimentinei grupei. Viengubai aklame eksperimente tyrimo objektas nežino, kuriai iš šių grupių jis priklauso, tačiau tai žino stebėtojas. Dvigubai aklame eksperimente trečioji pusė užkoduoja tyrimo puses taip, kad nei tyrimo objektas, nei subjektas (kuris stebi ir matuoja) nežino, kuriai grupei jis priklauso. Manoma, kad šis dvigubas aklumas leidžia gauti tiksliausius, nešališkus, reaktyvumo nepaveiktus matavimo rezultatus. Tačiau matavimui polyje veikiau būdingas padidintas matavimo objektų ir subjektų regos aštrumas, o ne aklumas.

Politikoje sunku, jei išvis įmanoma, atskirti žmones, kurie vykdo matavimus, nuo žmonių, kurie yra matavimo objektai. Politiniuose debatuose daugiausia figūruoja oficialiosios statistikos duomenys, kuriuos renka, analizuoja ir skelbia tos pačios agentūros, kurios vertina savo darbo rezultatus ir savo poreikius. Nusikalstamumo statistiką teikia agentūros, kovojančios su nusikalstamumu; būstų statistiką teikia būstų ūkio agentūros. Taigi skaičiai dažnai at-

15 Viena labai įtakinga, jeigu ne vyraujanti, socialinių mokslų minties mokykla tariasi panaikinusi socialinių matavimų reaktyvumą ir taip suteikusi socialiniams mokslams galimybę patenkinti gamtamokslinius objektyvumo standartus. (Faktiškai net gamtos moksluose matavimui iškyla kai kurių iš šių problemų). Klasikinis šios mokyklos darbas yra Eugene J. Webb et al., *Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in the Social Sciences* (Chicago: Rand McNally, 1966). Šiame skyriuje mėginu parodyti šios pozicijos nepagrįstumą.

spindi tiek skaičiuojamųjų, tiek skaičiuotojų elgesį, ir skaičiuotojai taip pat turi paskatų griebtis manipuliacijų.

Pavyzdžiui, nusikaltimų išaiškinamumo procentas pateikiamas kaip policijos darbo efektyvumo matas sprendžiant nusikalstamumo problemą. Jis apibrėžiamas kaip išaiškintų nusikaltimų dalis iš visų policijai žinomų nusikaltimų. Išaiškinamumo procentas gali būti padidintas išaiškinant daugiau nusikaltimų (didinant skaitiklį) arba mažinant bendrą policijai žinomų nusikaltimų kiekį (mažinant vardiklį). Pasirodo, jog policija turi gana didelę nuožiūros laisvę klasifikuoti skundus į „nepagrįstus" arba „įtartinus", ir taip šie skundai neįtraukiami į „policijai žinomų nusikaltimų" sąrašą. Pavyzdžiui, žmogus praneša apie įsilaužimą, tačiau policija negali rasti fizinių įsilaužimo požymių ir įtaria, kad iš tikrųjų tas žmogus nori išsireikalauti pinigų iš savo draudimo kompanijos. Kadangi policijos darbo rezultatai atrodo tuo geresni, kuo mažesnis bendras nusikaltimų skaičius ir kuo didesnis išaiškinamumo procentas, policija turi subtilių paskatų žvelgti į skundus kaip į nepagrįstus arba įtartinus. Kadangi išaiškinamumo procentas pateikiamas kaip darbo įvertinimo matas, jis daro įtaką tam, kaip policija atlieka savo skaičiavimus.[16]

Net tada, kai matuotojas yra organizaciškai atskiriamas nuo matuojamojo, pavyzdžiui, tada, kai verslo įmonę tikrina audito firma arba kai viena valstybinė agentūra prižiūri kitą, toks atskyrimas tėra nominalus. Pats faktas, kad viena organizacija matuoja kitos organizacijos rezultatus, susieja jas bendradarbiavimo ir tarpusavio įtakos ryšiais. Audito firmai rūpi įmonių, kurias ji tikrina, išlikimas, todėl ji turi būti jautri savo įmonių-klienčių norams, ir visada priklauso nuo įmonių-klienčių jai teikiamų duomenų. Valstybinei priežiūros agentūrai reikia prižiūrimos agentūros bendradarbiavimo todėl, kad jai reikia duomenų, ir todėl, kad žmonės priežiūros agentūroje nori turėti veikiau draugiškus, o ne priešiškus darbo santykius su žmonėmis iš prižiūrimos agentūros. Matuotojams reikia žmonių, kuriuos jie matuoja.

Be to, matuotojai turi galią lemti matuojamųjų likimą, nes matavimas atliekamas siekiant palengvinti politinį apsisprendimą. Gy-

16 Jerome Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: Wiley, 1975), ch. 8.

ventojų surašymo agentas ne tik skaičiuoja galvas, bet nulemia ir vietų pasiskirstymą Atstovų rūmuose bei federalinių fondų paskirstymą. Sveikatos apsaugos inspektorius ne tik skaičiuoja bakterijas, bet, remdamasis šiais skaičiais, uždaro restoranus ir sužlugdo reputacijas. Teisingumo departamento Antitresto skyrius matuoja rinkos koncentracijos lygį spręsdamas klausimą, ar leisti firmų susivienijimus ir perpirkimus. Kadangi politikoje matavimai visada siejasi su išlošiais ir pralošiais, matuojamieji mėgina paveikti matuotojus – kartais grynais kyšiais, bet dažniausiai prašymais, pataikavimu ir atskleidžiamų duomenų selektyvumu.

Vertinamasis matavimas kartais pasirodo su keistais bendrakeleiviais. Įtariamasis, kuris prisipažįsta įvykdęs daugybę nusikaltimų, policijai yra daug naudingesnis nei tas, kuris prisipažįsta įvykdęs tik vieną nusikaltimą, nes daugkartinis nusikaltėlis padeda iškart „išaiškinti" bent keletą nusikaltimų. Policija labiau bus linkusi derėtis su įtariamuoju, kuris jai gali pakelti nusikaltimų išaiškinamumo koeficientą, ir siūlyti jam lengvesnes bausmes, registruoti tik vieno iš daugelio jo padarytų nusikaltimų ir žadėti imunitetą nuo kaltinimų dėl tų kitų nusikaltimų. Tad išaiškinamumo procentą naudojant kaip įvertinimo matą faktiškai apverčiama baudžiamosios sistemos bausmių hierarchija ta prasme, kad daugkartinis nusikaltėlis traktuojamas atlaidžiau nei vienkartinio nusikaltimo autorius.[17]

Panašia logika, atrodo, vadovavosi Teisingumo departamentas priimdamas sprendimą nekelti bylų E.F. Huttono kompanijos pareigūnams, kai buvo atskleista rafinuota jos sukčiavimo kreditais schema. Kaip rašė *New York Times*, Teisingumo departamentas „nusprendė, kad Huttono kompanijos prisipažinimas įvykdžius 2000 sukčiavimo paštu ir telegrafu aktų yra daug vertingesnis teisingumo interesų požiūriu ir tokios praktikos kitose kompanijose prevencijos požiūriu, nei atskirų individų teisminis persekiojimas, kuris galėtų trukti mėnesių mėnesius."[18]

Šis sukčiavimo kreditais atvejis iliustruoja, kaip matavimo santykyje skaičiuojamas objektas gali tapti preke, kuria strategiškai mai-

[17] Ibid.

[18] Nathaniel C. Nash, „Rep. Hughes Criticizes Hutton", *New York Times*, July 12, 1985, p. D5.

nikauja matuotojas ir matuojamasis. Nusikalsti negerai, o daug kartų nusikalsti yra blogiau nei nusikalsti mažiau kartų; tačiau kadangi teisėsaugos sistemoje prisipažintų nusikaltimų skaičius traktuojamas kaip kovos su nusikalstamumu sėkmės matas, nusikaltimai tampa derėjimosi objektu ir nusikaltėliui geriau turėti ir prisipažinti padarius daugiau, o ne mažiau nusikaltimų. Skirtinguose teisminio tyrimo etapuose E. F. Huttono pareigūnai turėjo stiprių paskatų pirmiausia slėpti sukčiavimo atvejų skaičių, o vėliau kuo daugiau jų atskleisti. Kita vertus, Teisingumo departamentas turėjo paskatų surinkti kuo daugiau prisipažinimų padarius trivialius nusikaltimus, nei mėginti atskleisti daug didesnę, sisteminę nusikalstamą struktūrą.

Ši dinamika, kai matuojamas dalykas tampa strateginės prekybos objektu, atsiranda visais tais atvejais, kai matuotojas atlyginamas arba baudžiamas už matuojamojo dalyko pavyzdžių suradimą. Visos reguliavimo agentūros yra šioje padėtyje. Jos prižiūri reguliuojamų firmų elgesį skaičiuodamos pažeidimus. Už atrandamus pažeidimus jos gali būti Kongreso skatinamos (didesniais biudžetiniais asignavimais) arba baudžiamos – Kongreso dereguliacinių nuotaikų periodais. Reguliuotojai gali būti dosniai atlyginami reguliuojamų firmų už mažesnį atrastų pažeidimų skaičių arba už rafinuotesnį skaičiavimo būdą, leidžiantį minimizuoti pažeidimus.

Sąmoningesnis manipuliavimas skaičiais polyje vyksta tada, kai iš plačios alternatyvų gamos atsirenkami tam tikri matai. (Prisiminkite mano dramblį.) Priežodis „kieno vežime sėdi, to ir giesmę gied" tinka ir skaičiavimui. Rinkimų kampanijose valdžioje esantys ir valdžios siekiantys renkasi skirtingus infliacijos, skurdo ar nedarbo matavimo būdus. Viena pusė nori, kad matavimas šias amžinas problemas parodytų kaip nedideles ir mažėjančias, o kita nori, kad jos būtų parodytos kaip labai rimtos ir didėjančios.

Kongresas ir šalies gynybos agentūros žaidžia katės ir pelės žaidimus su kaštų skaičiais. Naikintuvo F-14 (*Tomcat*) gamybos kaštų suma svyruoja tarp 26 ir 35 milijonų dolerių vienam lėktuvui. Vienas skaičiavimo matas yra programos kaštai, arba bendri projektavimo ir lėktuvų gamybos kaštai, padalyti iš faktiškai pagamintų lėktuvų skaičiaus. Toks skaičiavimas labai padidina vieno lėktuvo kaštus. Kitas matas yra ribiniai kaštai, arba papildomo lėktuvo gamy-

bos kaštai, tariant, kad gamyba jau vyksta. Vieno lėktuvo kaštai tokiu atveju bus mažesni. Dar kitas matas yra hipotetiniai 1000–1500 lėktuvų partijos pagaminimo kaštai, kurie, tarkime, būtų mažesni už kitų dviejų metodų apibrėžiamus kaštus.[19] Palieku skaitytojams atspėti, kokį matą reklamavo Karinės oro pajėgos mėgindamos iš Kongreso gauti pradinį finansavimą, kokį jos siūlė tada, kai Kongresas peržiūrėjo biudžetą programos realizavimo pusiaukelėje ir koks matas po kelerių metų buvo primestas Karinėms oro pajėgoms įpykusio Kongreso.

Žmonės, kurie siekia finansavimo – filantropijos šaukliai ar valstybinių agentūrų vadovai – visada naudojasi tais matais, kurie „jų" problemas daro kuo didesnes. Tačiau kai agentūra jau veikia ir tariamai dorojasi su jai skirta problema, jos vadovams reikia parodyti, jog problemos mastai mažėja, nes tik taip jie gali įrodyti savo agentūros veiklos efektyvumą. Tad agentūros gali pasirinkti absoliučius skaičius matuodamos problemos mastą politinės strategijos pasirinkimo stadijoje, bet tik registruotų atvejų skaičius vėlesnėse problemos sprendimo stadijose. Be to, labai tikėtina, kad agentūros skirtingoms auditorijoms teiks labai skirtingus problemos sunkumo vertinimo matus. Pavyzdžiui, aplinkosaugos reguliavimo agentūra gali teikti kuo didesnius skaičius apie visus taršos šaltinius, kad gautų didesnį biudžetą, tačiau kartu teiks kuo didesnį jos uždarytų taršos šaltinių arba jos atliktų disciplinarinių veiksmų skaičių, kad parodytų savo veiklos efektyvumą.

Verslo įmonės irgi atsirenka tuos matus, kurie leidžia jų veiklą nušviesti tam tikru aspektu. Jos nori atrodyti kaip labai pelningos investuotojams, bet mažiau pelningos mokesčių inspekcijai. Firmos gali manipuliuoti savo turto verte įvairiai paskirstydamos jo nuvertėjimą. Jos gali keisti savo kaštų ir produktyvumo rodiklius perdislokuodamos savo pridėtinius ir kitus fiksuotus kaštus į atskirų produktų kainas. Pralaimėjusios stambią aplinkosaugos arba vartotojų apsaugos bylą jos gali laukiamas pardavimų įplaukas skaičiuoti taip, kad atsižvelgiant į pralaimėtų bylų skaičių, jų pačių turto išvis neliktų. Padedama savo buhalterių, Johns-Manville kompanija, stambi asbesto gamintoja, atliko šį savo bankroto pavaizdavimo triu-

19 Pavyzdys iš James Fallows, *National Defense* (New York: Vintage Books, 1981), p. 37.

ką, nepaisydama fakto, kad *Fortune* skelbiamo turtingiausių firmų sąraše ji užėmė 181 vietą, kur jos turtas buvo įvertintas daugiau kaip 2 milijardais dolerių.[20]

Matavimas paprastai implikuoja tam tikrus problemos sprendimo būdus, todėl žmonės, siekiantys prastumti tam tikrą sprendimą, siūlys to pobūdžio matavimus, kurie kreipia į jų sprendimą. Socialiniams darbuotojams naudingi tie skurdo apibrėžimai, kurie remiasi iširusių šeimų (dar viena metafora) statistika arba probleminių šeimų su blogai prižiūrimais vaikais statistika. Medikai yra įpratę skurdą matuoti kaip skaičių žmonių, neišgalinčių susimokėti už medicinos paslaugas. Statybos firmoms naudingiausias tas skurdo apibrėžimas, kuris grindžiamas šeimų, gyvenančių avariniuose būstuose, statistika. Švietimo darbuotojai skurdo rodikliu nori matyti neraštingumo statistiką. Fermeriams su jų perteklinė žemės ūkio produkcija turbūt patiktų skurdo apibrėžimas, grindžiamas duomenimis apie blogą mitybą. Ekonomistai, jų garbei, yra tarp nedaugelio tų, kurie skurdą apibrėžia kaip skaičių žmonių, neturinčių pakankamų pajamų. Žodžiu, matavimą valdo plaktuko dėsnis: duok mažam vaikui plaktuką ir jis suras daugybę daiktų, kuriuos reikia sudaužyti.[21]

Polyje matavimas yra ne tik strateginio pasirinkimo, bet ir strateginio vaizdavimo dalykas. Politiniuose debatuose skaičiai niekada nebūna nuogi: jie aprengiami žodžiais bei simboliais ir sudedami į istorijas. Straipsniai ir pasisakymai retai apsiriboja konstatavimu, kad vieną rodiklį pakeitė kitas. Jie kuria spektaklį, pasakoja auditorijai, kad rodikliai „sparčiai kyla“, „katastrofiškai smunka“, „vangiai juda“ arba atlieka dar kokius nors dramos veiksmus. Be šių komentarų nežinotume, kaip reaguoti į nuogus skaičius.

Laikraštinės istorijos apie užimtumo duomenis teikia puikių pavyzdžių apie skaičių aprengimą, nes nedarbas yra lazda su dviem galais. (Gerai, kai nedarbas yra žemas, nes tada mažesniam žmonių skaičiui reikia teikti paramą, tačiau negerai, kai nedarbas yra per žemas – mažesnis už 5 proc., nes, pasak ekonomistų, tai skati-

20 Paul Brodeur, „The Asbestos Industry on Trial“, *New Yorker*, June 10, 1985, p. 49.

21 Nors šis dėsnis veikiausiai kilęs iš liaudies, apie jį sužinojau iš Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (New York: Harper & Row, 1968).

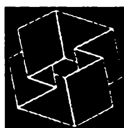
na infliaciją.) Kadangi pirmoje 1996 m. pusėje nedarbo lygis laikėsi šiek tiek virš 5 proc. ribos, politikai su nerimu laukė rugpjūčio mėnesio suvestinių. Ar nedarbo lygis nepaskatins Federalinį rezervų banką vėl pakelti palūkanų procentą? Kai suvestinės pasirodė, nedarbas buvo išaugęs nuo 5,3 birželį iki 5,4 liepą – tik dešimtadaliu procento. Per liepą ekonomikoje buvo sukurta 193 000 naujų darbo vietų, „kur kas kuklesnis rezultatas, palyginti su 220 000 vietų šuoliu birželį" – su aiškiu palengvėjimu rašė *Wall Street Journal.* (Nei birželio „šuolis", nei vidutinis mėnesinis 237 000 naujų darbo vietų atsiradimas pirmąjį pusmetį veikiausiai buvo menka paguoda 7 milijonams žmonių, išlikusių be darbo.) Straipsnyje skaičiai įtraukiami į melodramą: „Šiek tiek prislopintas darbo vietų augimas ir smunkantys valandiniai atlyginimai liepą teikė bene aiškiausių ženklų, kad ekonomika mažina greitį palyginti su antrojo ketvirčio karštligišku tempu." Karštligiškas tempas? Straipsnis pasirodė tą pačią savaitę, kai Kongresas priėmė socialinės rūpybos reformos įstatymą, ir greta straipsnio apie „gėrybinius" padidėjusio nedarbo rodiklius spausdinamas straipsnis apie valstijų gubernatorius, kuriuos „išmuša šaltas prakaitas" pagalvojus apie „nepavydėtiną užduotį surasti du milijonus pastovaus darbo vietų mažiausiai kvalifikuotiems, darbo rinkoje mažiausiai paklausiems amerikiečiams".[22]

Neįmanoma suprasti skaičių vaidmens politiniuose debatuose neišsiaiškinus, kaip žmonės tuos skaičius gauna. Kas juos paskatina imtis tam tikrų skaičiavimų ir paskui rasti juos patvirtinančių pavyzdžių? Kokie tarpusavio ryšiai matuotojus susieja su matuojamaisiais? Kokių paskatų veikiami žmonės siekia tam tikrus skaičius pavaizduoti kaip didelius arba kaip mažus? Kokių galimybių jie turi strateginei veiklai? Žmonių veikla pasikeičia, kai ji tampa matavimo objektu. Jie mėgina daryti įtaką matuotojams. Matavimas ir skaičiavimas priverčia juos atkreipti daugiau dėmesio į matuojamus ir skaičiuojamus dalykus. Matuotojai keičia naudojamą skaičiavimo būdą, nes jų gaunami skaičiai atsiliepia jų pačių, ne vien matuojamųjų, padėčiai. Skaičiuojami dalykai tampa derybų objek-

[22] „Economy Shows Signs of Slower Pace: Benign Employment Data Lift Markets" ir „Welfare Law's Work Rules Worry States", *Wall Street Journal,* August 5, 1996, p. A2.

tu strateginiame matuotojų ir matuojamųjų santykyje, ir todėl skirtinguose šio santykio taškuose egzistuoja labai skirtingos paskatos atvirumui arba slapukavimui. Matavimo būdo pasirinkimas yra strateginio problemos apibrėžimo dalis, o matavimo rezultatai įgyja politinį pobūdį tik tada, kai aprengiami interpretacinės kalbos drabužiais.

Tad jeigu skaičiai tėra politinio gyvenimo dariniai, jeigu jie patys tėra metaforos, simboliai ir naratyvai, tai ar jie yra kokia nors prasme „realūs"? Skaičiai visada teikia tam tikrą pasaulio aprašymą, ir būdami aprašymais jie nėra labiau „realistiniai" nei poemų ar piešinių teikiamos vizijos. Jų teikiamas patirties vaizdas daugiau ar mažiau gali atitikti įprastąjį pasaulio vaizdą – panašiai kaip realistinė, impresionistinė ir abstrakti ekspresionistinė tapyba daugmaž atitinka įprastąjį pasaulio suvokimą. Skaičiai yra realūs kaip dirbiniai, panašiai kaip poemos ir tapybos darbai yra realūs dirbiniai, kuriuos žmonės renka, cituoja, demonstruoja ir į kuriuos reaguoja. Tačiau skaičių dominavimas – teikiant juos kaip tikrąjį visuomenės aprašymo būdą – yra ganėtinai naujas ir veikiausiai laikinas kultūros istorijos reiškinys, nes jis nėra kokios nors giluminės skaičių realybės apraiška.



SKAITMENINĖS PROBLEMOS APIBRĖŽIMO STRATEGIJOS

1. Žmonės reaguoja į jų matavimą ar skaičiavimą ir mėgina „pasirodyti kuo geriau".
2. Skaičiuojamasis dalykas atkreipia žmonių dėmesį į problemą; registravimo mechanizmo egzistavimas žmones skatina teikti duomenis registravimui.
3. Skaičiavimas gali paskatinti visuomenės reikalavimus imtis permainų.
4. Kai matavimas eksplicitiškai naudojamas veiklos rezultatyvumui įvertinti, tie, kurie yra vertinami, mėgina manipuliuoti savo „balais".
5. Matavimo galia yra kontrolės galia. Matuotojai, pasirinkdami ką ir kaip matuoti, turi didelę nuožiūros laisvę.
6. Matavimas sukuria aljansus tarp matuotojų ir matuojamųjų.
7. Skaičiai patys savaime nekalba, ir žmonės mėgina paveikti tai, kaip kiti interpretuoja skaičius.

8

PRIEŽASTYS

Žmonės mano, jog daiktą jie pažįsta tik tada, kai suvokia jo „kodėl" (suvokia jo pirmąją priežastį).
Aristotelis, Fizika, 2 knyga

Aristotelio traktatas apie priežastis kalba apie pamatinį žmogiškąjį instinktą ieškoti bet kurios problemos priežasčių. Dažnai manome, jog problemą apibrėžėme, jeigu nurodėme jos priežastis. Politiniuose debatuose vyrauja idėja, jog norint išspręsti problemą reikia surasti jos pagrindinę priežastį arba priežastis, nes nepakanka kovoti tik su simptomais. Priežasčių paieška laikoma tokia akivaizdžia užduotimi, kad beveik neminima politinės analizės vadovėliuose. Dauguma analitikų tenkinasi pastebėjimu, kad priežastinė analizė sunki, kad politinės problemos sudėtingos ir kad mums dažnai stinga gilumininių priežastinių procesų supratimo. Tačiau visus juos vienija įsitikinimas, jog neįmanoma problemos išspręsti pirmiausia nesuradus jos gilumininės priežasties ar priežasčių.

Pastangos problemą apibrėžti nurodant nepageidaujamos situacijos priežastis remiasi specifine priežastingumo koncepcija. Pagal šią koncepciją, bet kuri problema turi gilumines, arba pirmines, priežastis, kurias galima atrasti tik sunkiais ir kruopščiais tyrimais. Priežastys yra objektyvūs dalykai ir iš principo jos gali būti nustatytos moksliniais tyrimais. Apie įtariamas ir tikrąsias priežastis mes kalbame taip, tarsi, atradus tikrąją priežastį, įtariamos priežastys paleidžiamos į laisvę, o tikroji priežastis, kaip nuteistoji nusikaltėlė, žinomu ryšiu susiejama su problema. Kartą suradusi „tikrąją" priežastį, politika turi mėginti ją pašalinti, modifikuoti, apriboti, nuslopinti arba neutralizuoti ir taip pašalinti arba sumažinti problemą.

Tačiau priežastiniai samprotavimai polyje smarkiai skiriasi nuo šio mechaninio modelio. Politikoje priežasčių ieškome ne tik tam, kad suprastume, kaip veikia pasaulis, bet ir tam, kad galėtume paskirstyti atsakomybę už problemas. Kai manome, jog žinome problemos priežastį, mes naudojamės šiuo žinojimu mėgindami sukliu-

dyti žmonėms kelti tą problemą, priversti juos atlyginti kitiems padarytą žalą ir bausti juos už sukeltus vargus. Atrasti priežastį polyje, vadinasi, perkelti atsakomybės naštą nuo vienos žmonių grupės ant kitos. Ir tai reiškia papasakoti istoriją, kurioje viena žmonių grupė yra engėjai, o kita – aukos.

Polyje priežastinės istorijos yra strategiškai apipinamos simboliais bei skaičiais ir paskui politinių veikėjų teikiamos visuomenei siekiant savo versijas padaryti politinių pasirinkimų pagrindu. Priežastinės istorijos yra esminiai įrankiai kuriant aljansus ir apibrėžiant naudos bei naštos paskirstymo būdą.

Priežastinė istorija kaip problemos apibrėžimas

Turime dvi pamatines pasaulio interpretacijos schemas – gamtamokslinę ir socialinę. Gamtos pasaulio įvykius suvokiame kaip „netikslingus, neorientuotus, neįdvasintus, nevaldomus, „grynai fizinius““.[1] Įvykiai gali turėti gamtinių determinančių – šalto oro fronto susidūrimas su šilto oro frontu sukelia audrą, tačiau už jų neglūdi joks sąmoningas ketinimas (nebent kalbame apie tikslingą Dievo veiklą). Gamtos pasaulis yra lemties ir atsitiktinumo stichija, ir mes manome, kad gana gerai suprantame priežastinį ryšį, jeigu galime aprašyti įvykių, sukeliančių vienas kitą, grandinę.

Socialiniame pasaulyje įvykius suvokiame kaip valios (paprastai žmogiškosios) rezultatą. Socialinis pasaulis yra kontrolės ir tikslingumo pasaulis. Paprastai manome, kad pakankamai gerai suvokiame priežastinį ryšį, jeigu galime nustatyti tam tikro asmens arba grupės ketinimus ar motyvus ir juos susieti su jų veiksmais. Kadangi priežastingumą socialinėje sferoje siejame su tikslu, vadinasi, tikime įtakos galia. Įkalbinėjimas, pataikavimas, papirkinėjimas ir grasinimas turi prasmę kaip mėginimai pakeisti įvykių eigą, ir mes tariame, jog įmanoma įvykiams užkirsti kelią. Gamtos pasaulyje šio pobūdžio įtakai nėra vietos. Mums kelia juoką tie, kurie mėgina sukelti lietų savo šokiais arba įkalbėti savo kompiuterį liautis kvailioti. Gamtos pasaulyje geriausia, ką galime pasiekti, tai sušvelninti padarinius.

Kaip pabrėžia Ervingas Goffmanas, kasdienėje kalboje priežastingumo terminą vartojame abiem prasmėm taikydami jį „tiek akliems

[1] Erving Goffman, *Frame Analysis* (New York: Harper & Row, 1974), p. 22.

gamtos padariniams, tiek tikslingiems žmogaus veiklos padariniams, tik pirmuoju atveju priežastingumą suvokiame kaip begalinę lemiančių ir lemiamų padarinių grandinę, o antruoju – kaip grandinę, kuri prasideda nuo sąmoningo sprendimo".[2] Tačiau politikoje skirtumas tarp veiksmų, turinčių tikslą ar motyvaciją, ir visų kitų įvykių yra esminis. Toks pat esminis yra skirtumas tarp sąmoningai ir tikslingai sukeltų padarinių ir visų kitų padarinių, nes puikiai žinome, kad mūsų sąmoningi ir tikslingi veiksmai gali turėti nenumatytų padarinių.

Šie du skirtumai – tarp veiksmų ir padarinių ir tarp sąmoningumo ir nesąmoningumo – gali būti panaudoti sudaryti schemai, padedančiai klasifikuoti politikoje naudojamas priežastingumo istorijas. Kiekviename 8.1 lentelės skyriuje pateikiama tipinė priežastinė istorija, naudojama politinėje argumentacijoje. Šie tipai nėra griežtos dichotomijos, o veikiau tik apytikrės kategorijos. Tačiau išmokus atpažinti šiuos skirtingus tipus galima lengviau perprasti strateginius būdus, kuriais politiniai veikėjai pateikia problemas vaizduodami jas kaip skirtingus priežastinių istorijų tipus, arba, kalbant metaforiškai, stumdydami jas iš vieno langelio į kitą.

8.1 lentelė. PRIEŽASTINIŲ TEORIJŲ TIPAI (SU PAVYZDŽIAIS)

	Padariniai	
Veiksmai	Numatyti	Nenumatyti
Nesąmoningi	MECHANINĖ PRIEŽASTIS tarpiniai agentai žmonės su „praplautais smegenimis" mašinos, kurios veikia, kaip buvo sumanyta, tačiau padaro žalos	ATSITIKTINĖ PRIEŽASTIS gamta orai žemės drebėjimai mašinos, kurios sugenda
Sąmoningi	TIKSLINĖ PRIEŽASTIS priespauda konspiracija programos, kurios veikia, kaip buvo numatyta, tačiau padaro žalos	NETYČINĖ PRIEŽASTIS pasikeitusios aplinkybės nenumatyti šalutiniai padariniai nepateisinamas nežinojimas nerūpestingumas aplaidumas

[2] Ibid., p. 23.

Viršutiniame dešiniajame langelyje yra *atsitiktinės priežastys*. Pavyzdys gali būti stichinės nelaimės: potvyniai, žemės drebėjimai, sausros ir uraganai. Į šį langelį taip pat sudedama visa tai, kas mūsų kultūroje laikoma likimo nulemtais dalykais: asmens išvaizda, kai kurie sveikatos aspektai, fortūnos malonė atspėjant teisingą loterijos skaičių arba įsigyjant akcijų kompanijoje prieš pat jų pabrangimą. Čia taip pat galime sudėti mašinas, tapusias nevaldomomis: automobilį, kuris nesuvaldomai slysta į griovį, arba tomografą, kuris sutraiško jame esantį pacientą. Šie reiškiniai nėra sąmoningų veiksmų ar jų numatomų padarinių rezultatas. Faktiškai čia net negalima kalbėti apie veiksmus, čia galima kalbėti tik apie įvykius. Šiais atvejais esame atsitiktinumo ir lemties pasaulyje. Politiškai ši atodanga yra puiki vieta, į kurią galima pasitraukti tada, kai jums primetama kokia nors atsakomybė, nes niekas nėra už ką nors atsakingas lemties pasaulyje.

Politiniu požiūriu priešingame poliuje yra *tikslinės priežastys* (apatinis kairysis langelis). Pasakojant tikslinės priežasties istoriją imamasi atviro puolimo, kadangi kaltė tokiu atveju užkraunama konkretiems žmonėms tiesiogiai nurodant asmenį, sąmoningai padariusį tam tikros žalos. Šio tipo istorijose problema, arba padarytoji žala, suvokiama kaip tiesioginis sąmoningos žmogiškosios veiklos padarinys: kažkas veikė siekdamas tokių padarinių arba numatydamas tokius savo veiklos padarinius. Kai tokios veiklos padariniai suvokiami kaip geri, turime reikalų su „racionalios" veiklos sritimi. Tačiau kai jos padariniai suvokiami kaip blogi, prabylama apie engėjus ir aukas. Pavyzdžiui, viena iš imigracijos politikos interpretacijų laiko, kad nelegalių imigrantų problema (iš dalies net pats jų egzistavimas) tiesiogiai kildintina iš Amerikos įstatymų leidėjų bei biurokratų priimtų sprendimų. Daugelis politikų palaiko atlaidų imigracijos taisyklių taikymą žemės ūkio darbininkams bei kitoms menkus atlyginimus mokančioms pramonės šakoms, o Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba, pataikaudama darbdavių interesams, nesiima griežtesnės įstatymo vykdymo kontrolės. Kita vertus, daugelis tų pačių politikų, pavyzdžiui, Kalifornijos gubernatorius Pete'as Wilsonas, kaltina nelegalius imigrantus tuo, kad jie pažeidinėja įstatymus ir naudojasi nepelnyta socialine parama, nors faktiškai (pagal šią interpretaciją) visų problemų, kurias kelia nelega-

lūs imigrantai, priežastis yra amerikiečių vykdomas nelegalių darbininkų verbavimas ir nepakankamas jų darbo atlyginimas.[3]

Šiam langeliui priklauso ir konspiracijos teorijos. Jose argumentuojama, jog problemų priežastis yra sąmoninga, tačiau slapta žmonių veikla. Pavyzdžiui, 1994 m. Kongreso klausymuose buvo kartotinai keliamas argumentas, jog ligos ir mirtys, susijusios su rūkymu, aiškintinos ne kaip asmeninio pasirinkimo rūkyti arba nerūkyti padarinys, bet kaip tabako gamybos kompanijų sąmoningų pastangų slepiant mokslinę informaciją apie rūkymo žalą padarinys. Cigarečių gamintojai reklamavo rūkymą puikiai žinodami, kad nikotinas yra narkotikas ir kad rūkymas žalingas sveikatai.[4]

Apatiniame dešiniajame langelyje yra *netyčinės priežastys*, arba nenumatyti ir nesiekti tikslingo žmogiškojo veiksmo padariniai. (Veiksmai dažnai turi nenumatytų šalutinių gerų padarinių, tačiau į juos nekreipsiu dėmesio, nes politiką paprastai domina problemos.) Vienas čia pasakojamų istorijų siužetas – tai žalingi gerais ketinimais grindžiamos politikos padariniai. Šie padariniai iš principo yra numatomi, tačiau faktiškai nėra numatyti. Laisvosios rinkos šalininkai ir dereguliacijos propaguotojai dažnai pasakoja šio pobūdžio istorijas – jų esmė yra tai, kad išmintingi ekonomistai galėjo iš anksto pasakyti, kodėl valdžios kišimasis į rinką neduos geidžiamų rezultatų. Pavyzdžiui, įvedant būstų nuomos kainų kontrolę siekiama padėti žmonėms apsirūpinti būstais, tačiau tokia kontrolė išstumia iš rinkos kai kuriuos būstų savininkus apribodama jų pajamas, o tai sumažina nuomojamų būstų pasiūlą ir taip pakelia būstų nuomos kainą.[5] Minimalių atlyginimų įstatymai priimami minkštaširdžių politikų, kurie nori pakelti mažus atlyginimus gaunančių darbininkų gyvenimo lygį, tačiau net pirmo kurso ekonomikos studentas žino, kad jeigu darbininkų samdymo kaina kyla, tai darbdaviai samdys mažiau darbininkų, tad rezultatas bus tik

[3] Peter Shuck, „The Message of 187", *The American Prospect*, no. 21 (Winter 1995): 85–92.

[4] Philip J. Hilts, „Scientists Say Cigarette Company Supressed Findings on Nicotine", New York Times, April 29, 1994, A1; Alix M. Freedman and Laurie P. Cohen, „How Cigarette Makers Keep Health Question 'Open' Year After Year", *Wall Street Journal* February 11, 1993, p. A1, A6.

[5] William Tucker, *Zoning, Rent Control, and Affordable Housing* (Washington, D.C., Cato Institute, 1991).

tai, jog atsiras daugiau bedarbių.[6] Platesnis ir bendresnis argumentas apie tai, kad valdžios kišimasis bet kurią padėtį neišvengiamai tik pablogina, yra pavyzdys to, ką Albertas Hirschmanas vadina „išsigimimo teze". Pasak jo, tai yra įprastoji bet kurios konservatoriškos argumentacijos schema, naudojama priešinantis bet kokiems socialiniams pokyčiams, nepriklausomai nuo to, ar tai būtų balsavimo teisės išplėtimas, pajamų perskirstymas, ar gerovės valstybės ekspansija.[7]

Netyčinės priežasties istorija yra įprastoji skurdo, prastos mitybos ir ligų interpretacija. Pagal šią interpretaciją neturtėliai nesupranta, kaip svarbu gauti išsilavinimą arba taupyti pinigus; pagyvenę žmonės nesupranta, kaip svarbu laikytis subalansuotos dietos; ligoniai nesupranta, kad persivalgymas sukelia diabetą ir širdies ligas. Netyčinis priežastinis veiksnys čia yra neišmanymas ir žinių stoka. Paprasti žmonės nesupranta žalingų savo sąmoningos veiklos padarinių, nors šiuos padarinius gali numatyti ekspertai. Šio pobūdžio istorijos yra minkštos (liberalios) „aukos kaltės" tezės versijos: jeigu asmuo, turintis problemų, įgytų daugiau žinių ir pakeistų savo paties elgesį, problemų nebūtų. (Konservatyvioji „aukos kaltės" versija yra tyčinis priežastingumas: auka savo pasirinkimu susikuria problemą.) Antai pagal šią versiją, daugelis žmonių paskaičiuoja, kas jiems labiau apsimoka – dirbti ar gyventi iš pašalpos – ir, pasirinkdami pastarąją alternatyvą, pasirenka neturtėlio gyvenimą.

Kitas netyčinių priežasčių tipas yra nerūpestingumas arba neatsargumas. Šioje rubrikoje dažnai aiškinamos darbų saugos bei profesinių susirgimų problemos, nors nerūpestingumas gali būti priskiriamas arba darbdavių, arba darbėmių pusei. Darbdavių versijoje darbininkai supranta darbo su mašinomis ar chemikalais pavojus, tačiau nesinaudoja apsaugos priemonėmis, nes taip jie gali lengviau, patogiau arba greičiau atlikti savo užduotis. Darbėmių versijoje darbdaviai supranta pavojus, tačiau žiūri pro pirštus į darbų saugos reikalavimus arba neparūpina reikiamos apsauginės

[6] Apie šią istoriją ir jos kritiką žr. David Card and Alan Kruger, *Myth and Measurement* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

[7] Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction* (Cambridge: Harvard University Press, 1991), ch. 2.

įrangos vildamiesi pakelti produktyvumą be nelaimingų atsitikimų. Radikalesnėje darbėmių versijoje darbdaviai didesnio pelno išskaičiavimais sąmoningai taupo saugumo sąskaita, ir būtent šis išskaičiavimo elementas nukelia problemą į sąmoningumo sritį.

Viršutiniame kairiajame langelyje yra *mechaninės priežastys*, kurioms priklauso daiktai, neturintys savo valios, bet žmonių konstruojami arba programuojami taip, kad jų funkcionavimas turėtų tam tikrų padarinių. Mechaninės priežasties idėja yra tai, kad kažkas veikia tikslingai, tačiau jo valia yra įgyvendinama per kitų žmonių veiksmus, per mašinas arba per „automatines" socialines procedūras bei rutinas. Jų veiksmų tikslingumas realizuojamas tik netiesiogiai, per tarpinį agentą. Pavyzdžiui, kai politinę programą įgyvendina pavaldiniai, kurie aklai, nesinaudodami savo pačių protu, vykdo įsakymus, kylančios problemos gali būti suvokiamos kaip žmonių, besielgiančių kaip automatai, padarinys.

Klausimas, kuris iškyla mechaninės priežasties atveju, yra tai, ką konkrečiai reiškia žmogiškojo elgesio valdymas arba kontrolė. Ginčai dėl problemos priežasties dažnai sukasi aplink klausimą, ar tam tikri žmonės veikia savo valia, ar tik mechaniškai vykdo kitų valią. Grįžtant prie sveiko maitinimosi problemos, liberalioji priežastinė istorija remiasi nenumatytų sąmoningo veiksmo padarinių idėja: netikusiai besimaitinantys žmonės nežino, kas yra sveiko maitinimosi dieta. Konservatyvioji istorija remiasi numatytų sąmoningo veiksmo padarinių idėja: netikusiai besimaitinantys žmonės sąmoningai leidžia savo pinigus alui ir nekokybiškam maistui. Radikalioji priežastinė istorija remiasi netiesioginės kontrolės idėja: vaikydamiesi pelno, maisto gamintojai ir reklamuotojai įpratina žmones maitintis nekokybišku ir dietologiškai nesubalansuotu maistu.

Jeigu žmogiškoji žmonių kontrolė yra probleminė, tai tokia pat probleminė yra žmogiškoji mašinų kontrolė. Po cheminių medžiagų proveržio kompanijos *Union Carbide* gamykloje Vakarų Virdžinijoje jos pareigūnai iškart apkaltino netikusį kompiuterį dėl pavėluoto pranešimo apie įvykį vietos valdžiai. Kompiuteris klaidingai paskaičiavo, kad toksinis dujų debesys nepasklis už gamyklos teritorijos ribų. Tai buvo atsitiktinės avarijos istorija. Po to kompanijos, sukūrusios gamyklai kompiuterinės apsaugos sistemą, direktorius pareiškė, kad kompiuteris išvis nebuvo programuotas tam, kad

galėtų nustatyti toksinę aldikarbo oksimo medžiagą. „Kompiuteris veikė taip, kaip jis turėjo veikti", – pareiškė jis, paversdamas ankstesnę istoriją gryno mechanizmo istorija. Jis atskleidė, kad jo kompanija galėjo parūpinti brangesnę apsaugos sistemą, kuri būtų sureagavusi į šių dujų proveržį, apskaičiavusi dujų debesies slinktį ir automatiškai informavusi vietos valdžią; tačiau *Union Carbide* užsakė tik „bazinį modelį".[8] Atsiradus šiai informacijai, atrodo, kad *Union Carbide* sąmoningai taupė saugumo sąskaita nepirkdama tobulesnės apsaugos sistemos, nors žinojo, kad taip elgdamasi neužkerta kelio tam tikro pobūdžio rizikai.

Po savaitės *Union Carbide* istorija tapo beviltiškai sudėtinga. Sužalojimai, kuriuos žmonės patyrė dėl aldikarbo oksimo proveržio, galėjo būti aiškinami nurodant cisterną, kuri nebuvo suprojektuota taip, kad joje galėtų būti laikomas aldikarbo oksimas, nurodant sugedusį skaitiklį kitoje cisternoje ir nurodant defektyvius saugos vožtuvus, silpnus tarpiklius, pernelyg plonus vamzdžius, gedimus dujų padavimo į cisternas sistemoje, dispečerių neatidumą stebint temperatūros ir spaudimo daviklių parodymus, kompiuterio klaidą neužregistravus dujų kamuolio plėtros, kompanijos vadybininkų padarytą klaidą nenusipirkus programos, gebančios identifikuoti šią cheminę medžiagą, ir valdžios padarytą klaidą nesiimant griežtesnio chemijos pramonės reguliavimo.[9]

Union Carbide avarijos istorija teikia daug sudėtingesnį priežastinės istorijos tipą, nei gali aprėpti mūsų lentelė. Atsitiktinių, mechaninių, tikslinių ir netyčinių priežasčių idėjos – visos jos siejasi su vieno agento, vieno veiksmo ir tiesioginio rezultato vaizdiniu. Šis pamatinis vaizdinys išlieka net tada, kai šios idėjos taikomos korporacijoms, agentūroms, didelėms grupėms arba identifikuojamoms veiksmų bei rezultatų grandinėms. Daugelis politikai iškylančių problemų – tokių kaip toksinio apsinuodijimo problema –

[8] David E. Sanger, „Carbide Computer Could Not Track Gas That Escaped", *New York Times*, Aug. 14, 1985, p. 1, 18.

[9] Žr. ankstesnėje išnašoje nurodytą Sangerio straipsnį, o taip pat: Stuart Diamond, „Carbide Blames a Faulty Design for Toxic Leak", *New York Times*, Aug. 13, 1985, p. A1, B8 ir „Chemical Pipe Size Called Key Safety Factor", *New York Times*, Aug. 14, 1985, p. A19; Robert E. Taylor, „Carbide Tank Wasn't Designed to Hold Chemicals that Leaked", *Wall Street Journal*, Aug. 16, 1985, p. 2.

reikalauja sudėtingesnio priežastinio modelio, galinčio pateikti adekvatesnį paaiškinimą. Egzistuoja daugybė tokių modelių, tačiau čia juos sugrupuosiu į tris bendriausius tipus.

Vieną tipą galima pavadinti kompleksinėmis sistemomis.[10] Šiame modelyje socialinės sistemos, būtinos tam, kad galėtų būti sprendžiamos šiuolaikinės problemos, yra kompleksinio pobūdžio. Šiuolaikines technologines sistemas, pavyzdžiui, chemijos pramonę, sudaro elementai, atliekantys skirtingas funkcijas, sąveikaujantys skirtingose aplinkose (pvz., skirtingose temperatūrose), veikiantys sudėtingomis grįžtamojo ryšio sąlygomis, dalyvaujant daugybei sprendimus priimančių žmonių, ir visi šie sistemos elementai sąveikauja tarpusavyje. Tokiose kompleksinėse sąveikaujančiose sistemose neįmanoma numatyti visų galimų įvykių ir padarinių, ir todėl nesėkmių ar nelaimių neįmanoma išvengti. Be to, nesėkmės tokiu atveju yra susijusios su tokia daugybe skirtingų veiksnių ir žmonių, kad neįmanoma kam nors priskirti kaltę, kad tai būtų suderinama su mūsų kultūros norma, jog atsakomybė suponuoja veiksmų kontrolę.

Antrąjį kompleksinių priežasčių tipą galima pavadinti instituciniu. Šiame modelyje socialinės problemos priežastimi laikomas tarpusavyje susijusių didelių, nuo seno egzistuojančių organizacijų su nusistovėjusiais elgesio stereotipais tinklas. Išpūstų kaštų ir „paauksavimo" problema ginkluotės pirkimuose (tai simbolizavo varžtai, kainavę po 91 dolerį ir unitazai, kainavę po 630 dolerių kiekvienas) buvo aiškinama apeliuojant į šį modelį. Ginkluotųjų pajėgų tarnybos veikia vadovaudamosi siekiu turėti „operatyvinį pranašumą" galimo priešininko atžvilgiu. Jos mano, kad verta apsirūpinti aukščiausios kokybės ginkluote taikos metu, nes karo metu Kongresas neišvengiamai sutelks dėmesį į kiekybinius gamybos rodiklius. Skirtingoms tarnyboms naudingiau sutartinai reikalauti didesnio bendro gynybos biudžeto, o ne konkuruoti tarpusavyje dėl fiksuoto dydžio pyrago dalies. Tarnyboms taip pat naudinga sutartinai su pramonės rangovais mėginti prastumti Kongrese programas su nedideliais pradiniais kaštais, ir paskui į jį kreiptis dėl

[10] Puikią šios teorijos formuluotę ir analizę pateikia Charles Perrow, *Normal Accidents* (New York: Basic Books, 1984).

papildomo finansavimo apeliuojant į šiuos jau patirtus kaštus. Kaip sako vienas analitikas, „'paauksavimo' plačiausia prasme problemos kildintinos iš kariškių institucinių interesų bei profesinių pažiūrų".[11]

Trečiąjį kompleksinių priežasčių tipą galima pavadinti istorinėmis priežastimis. Kaip ir institucinio aiškinimo atveju, šis modelis postuluoja, jog socialinės struktūros turi tendenciją reprodukuotis. Žmonėms, disponuojantiems galia ir ištekliais, kurie leistų problemą išspręsti, yra naudinga ta socialinė organizacija ir tas išteklių paskirstymas, kuris leidžia jiems išlaikyti savo galią, tad jie palaiko šias struktūras kontroliuodami elito atrankos ir elito bei neelito socializavimo procesą. O žmonės, kurie yra tos problemos aukos, nesiekia politinių permainų, nes nemato, kaip padėtis gali būti keičiama, netiki, kad savo pastangomis galėtų ją pakeisti, ir nori turėti bent tuos būtinuosius materialinius išteklius, kuriuos jiems teikia *status quo*.[12]

Įdomu tai, kad politikoje kompleksinių priežasčių modeliai dažnai patys funkcionuoja kaip atsitiktinės arba gamtinės priežastys. Jie postuluoja nekaltumą, nes joks atskiras asmuo negali kontroliuoti visos daugybės veiksnių sąveikos sistemos arba tinklo. Nesant bendros kontrolės agento negali būti bendro tikslo, todėl negali būti asmeninės atsakomybės. Kompleksiniai priežastiniai aiškinimai nėra itin naudingi politikams būtent dėl to, kad jie nenurodo kokio nors galimos kontrolės taško, agento, kuriam galima būtų priskirti atsakomybę už problemą, ar atramos taško problemos sprendimui. Tad čia iškyla viena svarbiausių socialinių mokslų santykio su realia politika problemų: socialiniai mokslininkai paprastai atranda kompleksines socialinių problemų priežastis, tačiau politikoje žmonės ieško tiesioginių ir paprastų priežasčių.

11 Robert J. Art, „Restructuring the Military-Industrial Complex: Arms Control in Institutional Perspective", *Public Policy* 22, no. 4 (Fall 1974): 423–459. Teoriškai nuodugnesnę institucinio priežastingumo versiją teikia Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1990).

12 Puikų šio tipo argumentacijos pavyzdį teikia Joshua Coheno ir Joelio Rogerso paaiškinimas, kokiu būdu save reprodukuoja kapitalistinė demokratija, žr. jų *On Democracy* (Harmondsworth, England: Penguin, 1983), ch. 3; žr. taip pat Arthur Stinchcombe, *Constructing Social Theories* (New York: Harcourt Brace, and World, 1968), p. 101–130.

Politikoje priežastinės teorijos nėra nei teisingos, nei klaidingos – jos yra tarpusavyje suderinamos. Jos tėra priežastingumo idėjos, o pačias problemas politikoje mėginama vaizduoti taip, kad jos atitiktų vienokią ar kitokią priežastingumo idėją. Oponuojančios pusės veikia taip, tarsi mėgintų atrasti „tikrąją" priežastį, tačiau jos visada siekia prastumti savąją priežastingumo idėją. Politiniai nesutarimai dėl problemos priežasčių nėra tik empiriniai teiginiai apie įvykių seką. Jie yra įrankiai kovoje dėl galios ir atsakomybės paskirstymo.

Kaip polyje kuriamos priežastys

1995 m. Masačiusetso gubernatorius Williamas Weldas nuvyko pas prezidentą Clintoną prašyti federalinės paramos valstijos žuvininkystės verslui, nes žuvies ištekliai valstijos vandenyse sumažėjo iki neregėtai žemo lygio. Dėl to daugelis žvejų neteko pragyvenimo šaltinio, o kadangi dauguma jų buvo sau darbdaviai, jiems nepriklausė bedarbio pašalpa. Jeigu būtų paskelbta, kad žvejybos verslas nukentėjo dėl stichinės nelaimės, žvejai turėtų teisę gauti nedarbo kompensaciją pagal atitinkamą federalinę programą.

Norėdama gauti federalinę paramą, valstija turi parodyti, jog jos problemos yra nekontroliuojamų gamtos jėgų padarinys. Weldas atitinkamai papasakojo gamtinio atsitiktinumo istoriją: vandens temperatūros svyravimai ir auganti plėšrūnų populiacija išnaikino menkes ir plekšnes. Tačiau kai kurie mokslininkai ir ypač federalinės valdžios ekspertai atsikirto papasakoję žmogiškosios kontrolės istoriją. Svarbiausioji žuvų populiacijų mažėjimo priežastis yra neribota žvejyba. Tad kalti yra patys žvejai, geriausiu atveju dėl nežinojimo (netyčinė priežastis dėl žinių stokos), blogiausiu atveju – dėl to, kad vaikėsi asmeninio pelno, nors suvokė kolektyvinių išteklių ribotumą (veikė sąmoningai ta prasme, kad sąmoningai nekreipė dėmesio į jų daromą žalą). Be to, pasak ekspertų, kalta buvo ir Masačiusetso valstijos valdžia: ji žinojo šią problemą ir turėjo imtis priemonių žvejybai apriboti. Valstijos lyderiai taip pat galėjo būti apkaltinti tuo, kad sąmoningai nekreipė dėmesio į turimą informaciją, tikėdamiesi trumpalaikėje perspektyvoje pasitarnau-

ti savo rinkėjams, o ilgalaikėje – sulaukti paramos iš federalinio biudžeto.[13]

Lentelė 8.1 gali būti naudojama kaip „žemėlapis", padedantis suvokti, kaip politiniai veikėjai, kovodami dėl politinės valdžios, pergabena problemas iš vienos teritorijos į kitą. Dvi pozicijos yra palyginti stiprios: atsitiktinumo istorijos, implikuojančios žmogiškosios atsakomybės negalimybę ir tikslingo veiksmo istorijos, implikuojančios tiesioginę kontrolę, padarinių suvokimą, tad ir visišką atsakomybę. Dvi pozicijos yra palyginti silpnos: mechaninio priežastingumo istorijos, kur žmogaus kontrolę įgyvendina kiti žmonės, mašinos arba sistemos, ir netyčinio priežastingumo istorijos, kur turime reikalų su veiksmais, padaromais dėl nežinojimo. Varžybose dėl problemos apibrėžimo pusės mėgina užimti stipresnes pozicijas, tačiau joms dažnai tenka atsitraukti į silpnesnes pozicijas.

Kai viena politinio mūšio pusė problemą mėgina perkelti į tikslingos žmogaus veiklos sritį, kita mėgina ją iš ten išstumti ir perkelti atgal į gamtinio priežastingumo sritį arba mėgina parodyti, kad problema buvo sąmoningai sukelta kito agento. Tai pusei, kuri kaltinama dėl problemos, geriausia mėginti parodyti, jog problemos atsiradimą lėmė atsitiktiniai veiksniai ar bent jau parodyti, kad ją sukėlė kažkas kitas. Pastaroji strategija yra blogesnė, nes kitas, kuriam bus mėginama suversti kaltę dėl problemos, ginsis ir priešinsis tokiai interpretacijai, kaip tai darė *Union Carbide* kompiuterių gamintojas, tačiau atsitiktinių veiksnių istorija nesukuria gyvo oponento. Trečioji apkaltintos pusės strategija – parodyti tyčios nebuvimą, ypač nenumatytų padarinių prasme. Nerūpestingumas ir aplaidumas neatrodo labai gerai, tačiau tai yra geriau nei būti apkaltintam dėl suplanuotų nesėkmių.

Knygos bei studijos, kuriose katalizuojamos viešosios problemos, pasižymi bendra argumentacijos struktūra. Jos teigia, jog tam tikra situacija, kuri anksčiau buvo interpretuojama kaip atsitiktinė, iš tikrųjų yra žmogiškosios valios rezultatas – netiesioginis (mechaninė arba netyčinė priežastis) arba tiesioginis (tikslingo veiksmo priežastis); arba, alternatyviai, jos parodo, kad situacija, kuri anksčiau buvo interpretuojama kaip nenumatytas šalutinis padarinys, iš tikrų-

[13] „Massachusetts Seeks Aid for Fishing Industry", *New York Times*, Mar. 22, 1995, p. A14.

jų yra visiškai numatomas tikslingos pastangos rezultatas. Crystalo Eastmano knyga apie nelaimingus įvykius darbe, kuri, kaip paprastai manoma, paskatino darbininkų kompensavimo įstatymų priėmimą XX a. pirmaisiais dešimtmečiais, parodė, jog darbo vietose patiriamų traumų priežastis buvo ne tiek darbininkų nerūpestingumas (netyčinė priežastis), kiek darbdavių nenoras pasirūpinti mašinų ir darbo sąlygų saugumu (tikslinė priežastis). Eastmano pateikta problemos formuluotė iliustruoja visų šių argumentų politinę logiką:

> Jeigu nuodugnus tyrimas parodo, kad dauguma nelaimingų atsitikimų darbe įvyksta dėl to, kad darbininkai yra tokie pat kvailiai, kaip Frankas Koroshicas, ir patys rizikuoja nepaisydami visų saugos priemonių, kurių imamasi juos apsaugoti nuo pavojų, tada visuomenei nėra jokio pagrindo tiesiogiai kištis į darbo santykius, kad užkirstų kelią tokioms nelaimėms. Tačiau jeigu tyrimas parodo, jog daugelis nelaimingų atsitikimų įvyksta dėl nepakankamo darbdavių rūpinimosi savo darbininkų darbo sauga, ... tada yra pateisinamas visuomenės įsikišimas.[14]

Savo knygoje *Tylusis pavasaris* Rachelė Carson argumentavo, jog gyvūnijos ir augalijos pasaulio nuskurdimas nėra natūralus gamtos reiškinys (atsitiktinumas), bet veikiau nenumatyto žmogiškosios veiklos padarinio (taršos) rezultatas, ir šia savo knyga ji katalizavo aplinkosaugos sąjūdį.[15] Ralphas Naderis savo knygoje *Nesaugus bet kuriuo greičiu* iškėlė tezę, jog automobilių avarijas lemia ne tiek nenumatomi mechaniniai gedimai (nelaimingi atsitikimai) ar neatsargūs vairuotojai (netyčia), kiek gamintojų sprendimas konstruojant automobilį taupyti saugumo sąskaita (tikslinė priežastis).[16] Tapęs vartotojų teisių gynimo sąjūdžio lyderiu, Naderis išpopuliarino idėją, jog gamintojai konstruoja greit nusidėvinčią automobilio elektros bei kitą įrangą tam, kad vartotojams tektų ją dažnai keisti. Ši „suplanuoto nusidėvėjimo" teorija implikuoja tai, kad problema, kuri anksčiau buvo laikoma mechaninių gedimų padariniu (atsitiktinumas), iš tikrųjų yra apgalvotų veiksmų rezultatas (tikslingumas).

[14] Crystal Eastman, *Work Accidents and the Law* (New York: Russell Sage, 1910); p. 5.

[15] Rachael Carson, *Silent Spring* (New York: Fawcett, 1978).

[16] Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed* (New York: Pocket Books, 1966).

Įprastoji strategija politikoje – argumentuoti, jog tam tikri padariniai yra agento slaptojo tikslo rezultatas. Konspiracijos teorija yra vienas iš šios strategijos variantų. Kitas jos variantas yra racionalaus pasirinkimo teorija. Pagal racionalaus pasirinkimo teoriją visa, ką žmonės daro, iš esmės yra sąmoningo (ar net pasąmoninio) pasirinkimo iš alternatyvų rezultatas. Jeigu žmogus miega gatvėje arba dirba pavojingą darbą, jis tai daro savo pasirinkimu, nes tokia jo veikla jam duoda daugiau pasitenkinimo nei bet kokia alternatyvi veikla.

Tarti, kad veiksmo padariniai yra jo tikslai, vadinasi, daryti tai, ką filosofai vadina teleologine klaida. Tikslus visada turi liudyti asmens norai bei motyvai, ne vien jo veiksmų padariniai. Ir vis dėlto teleologinis argumentas yra geras politinis ginklas, nes asmuo, sąmoningai padaręs žalą ir kartu nuslėpęs savo piktus ketinimus, yra vertas dvigubo pasmerkimo: slapto piktadario simbolika yra galingas politinis ginklas.

Rizikos sąvoka tapo svarbia politine priemone perstumiant problemą iš atsitiktinumo stichijos į sąmoningų veiksmų sritį. Rizika dvejopai pasitarnauja šiam tikslui. Pirma, kur liečiamos fizinio sužalojimo arba mirties rizikos problemos (maisto ir vaistų kokybės reguliavimo, darbo saugos, vartojimo produktų saugos, aplinkos taršos ar branduolinės energetikos problemos), ten tikimybinis žalingų padarinių ryšys su žmogiškąja veikla plačiai pripažįstamas kaip priežastinio ryšio liudijimas.[17] Jeigu žala, siejama su tam tikru veiksmu arba veiksmų strategija, gali būti numatyta, tai verslo ar valdžios sprendimas imtis tam tikros strategijos remiantis šia informacija gali būti vaizduojamas kaip „apskaičiuota rizika". Panašiai verslo įmonių ar valdžios agentūrų sprendimai, pagrįsti rizikos/naudos analize, gali būti vaizduojami kaip sąmoningas žalos darymas kitiems, ar bent jau tokios žalos toleravimas siekiant savo tikslų.

Teismai dabar noriai traukia atsakomybėn kompanijas dėl „apskaičiuotos rizikos". Tai tapo galima dėl svarbių pokyčių, kurie per pastaruosius dvidešimt penkerius metus įvyko teisininkų požiūry-

[17] Apie tikimybinės priežastingumo interpretacijos vyravimą XX a. mokslinėje kultūroje žr. Jacob Bronowski, *The Common Sense of Science* (London: William Heinemann, 1951).

je į atsakomybę dėl produktų kokybės. 1981 m. byloje prieš Fordo automobilių kompaniją, kaltinamą dėl saugos reikalavimų nepaisymo jos Pinto modelių konstrukcijoje, Federalinis apeliacinis teismas pirmąkart suformulavo idėją, jog kompanija gali būti traukiama atsakomybėn už numatomos sužeidimų rizikos toleravimą. Fordo kompanijos sprendimą mažinti kaštus saugumo sąskaita teismas kvalifikavo kaip „sąmoningą nesiskaitymą su tikimybe, kad toks elgesys pakenks kitiems", taigi kaip „tyčinę veiką".[18] „Apskaičiuotos rizikos" idėja figūruoja kai kuriose žinomiausiose bylose dėl produktų kokybės. Pavyzdžiui, tiek krūtų silikoninių implantų, tiek tabako bylose vartotojai (ir kai kurios valstybinės agentūros) teigė, kad gamintojai ignoravo mokslinius tyrimus, parodančius jų produktų žalingumą. Šiuose politiniuose konfliktuose vartotojų gynėjai gamintojus vaizduoja kaip tikslingai siekusius padaryti žalos, nes jie sąmoningai nekreipė dėmesio į tyrimus, kurie atskleidė būsimos žalos tikimybę produktų vartotojams.[19] Taigi numatomus tikimybinius padarinius reformatoriai transformavo į tyčinius rezultatus, o apskaičiuotos žalos idėja pasitarnavo kaip priemonė perstumiant problemas iš atsitiktinumo stichijos į tikslingumo sritį.

Antrasis būdas, kuriuo rizikos idėja pasitarnauja perstumiant žalą į tikslingumo sritį, naudojamas pilietinių teisių srityje. Aštuntojo dešimtmečio pradžioje statistiniai duomenys tapo pagrindiniu įrankiu įrodant diskriminaciją darbe, mokyklose, prisiekusiųjų atrankoje, diskriminaciją apibrėžiant rinkimų apygardas, vykdant aprūpinimo būstais bei kitas valstybinių paslaugų programas. Iki 1971 m. laimėti ieškinį dėl diskriminacijos buvo galima tik įrodžius, kad darbdavys, teisėjas ar dar kas nors sąmoningai vykdo diskriminaciją. Tais atvejais, kur veiksmų strategija ar taisyklė eksplicitiškai

18 *Grimshaw v. Ford Motor Co.*, 119 Cal. App. 3d 757, 174 Cal. Rptr. 348 (1981); citata iš *Dawes v. Superior Court*, 111 Cal. App. 3d. 82 (1980).

19 Krūtų silikoninių implantų klausimu žr. Philip J. Hilts, „Maker of Implants Balked at Testing, Its Records Show", *New York Times*, Jan. 13, 1992, p. A1. Prisiekusieji nustatė, kad *Dow Corning* korporacija kalta dėl „nusikalstamų ketinimų ir apgaulės", po to, kai jie susipažino su kompanijos vidaus atmintinėmis, kurios liudijo, jog mokslininkai ir vadyba žinojo apie riziką, tačiau vis vien paleido implantus į rinką. Žr. Jean Seligman et al., „Another Blow to Implants", *Newsweek*, Jan, 6, 1992, p. 45. Apie „apskaičiuotos rizikos" argumentus tabako bylose žr. Dan Zegart, „Breathing Fire on Tobacco", *The Nation*, Mar. 4, 1995, p. 11–15.

nenurodė rasės ar lyties kaip kriterijaus, šis reikalavimas paprastai reiškė, kad būtina pateikti liudijimus apie asmens motyvus bei ketinimus ir parodyti, kad tariamai neutrali taisyklė iš tikrųjų buvo tik priedanga diskriminacijai, arba parodyti, kad taisyklė buvo taikoma akivaizdžiai diskriminaciniu būdu.

1971 m. Aukščiausiasis Teismas pirmąkart statistinius duomenis apie taisyklės „neproporcingą poveikį" mažumų grupėms leido naudoti kaip diskriminacijos liudijimą nereikalaudamas įrodyti diskriminacinių intencijų.[20] Nuo tada ieškovai galėjo kartais laimėti ieškinius dėl diskriminacijos, jeigu jiems pavykdavo įrodyti, jog tam tikro atrankos proceso rezultatai (priimant žmones į darbą, įtraukiant į prisiekusiųjų sąrašą, paskiriant mokyklą, suteikiant būstą ir t.t.) smarkiai nukrypsta nuo tikėtinų rezultatų, kurie klostytųsi veikiant grynam atsitiktinumui. Jeigu rizika būti atstumtam yra didesnė tiems, kurie priklauso mažumų grupėms, nei tiems, kurie priklauso kitokioms grupėms, arba jeigu ji yra didesnė nei būtų visiškai atsitiktinai atsirenkant individą iš abiejų grupių, tada teismas gali konstatuoti diskriminacijos faktą. Tačiau nuo devintojo dešimtmečio pabaigos prasidėjo spaudimas iš priešingos pusės, kai prezidento Reagano, o vėliau Busho laikais Teisingumo departamentas pradėjo agitaciją už grįžimą prie principo, jog turi būti nustatomas konkretus diskriminacijos aktas, įvykdytas prieš konkretų ieškovą. Kai kurie teisėjai ėmė nebe labai noriai pripažinti statistinius duomenis kaip diskriminacijos liudijimą.[21]

Statistinių duomenų vaidmuo pilietinių teisių bylose yra tai, kad jie leidžia išplėsti diskriminacijos sąvoką taip, kad ši apimtų sisteminius arba struktūrinius padarinius be jokio tiesioginio ryšio su

[20] *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971). *Duke Power* kompanija reikalavo arba aukštojo mokslo diplomo, arba aukštų balų IQ teste kaip sąlygos kylant pareigybių hierarchijoje. Teismas nustatė, kad nė viena iš šių sąlygų neturi ryšio su gebėjimu išmokti arba dirbti tam tikrą darbą. Kur kas mažiau juodaodžių nei baltųjų (proporciniu požiūriu) galėjo patenkinti šias sąlygas, tad juodaodžių šansai kilti karjeros laiptais buvo daug mažesni.

[21] Gerą teisinių problemų ir politinių debatų apžvalgą po 1991 m. priimto Pilietinių teisų įstatymo pateikia Andrew Rosenthal, „Reaffirming Commitment, Bush Signs Rights Bill", *New York Times*, Nov. 22, 1991, p. A1; Linda Greenhouse, „Morality Play's Twist", *New York Times*, Nov. 3, 1991, p. 26.

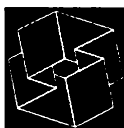
atskirų individų intencijomis ar motyvais. Pilietinių teisių aktyvistai nuo seno argumentavo, jog juodaodžių ir baltųjų arba vyrų ir moterų ekonominės bei profesinės padėties skirtumai bent iš dalies yra nulemti išliekančių *praeities* diskriminacijos padarinių, net jeigu dabartyje galbūt ir nėra jokių sąmoningos diskriminacijos apraiškų. Kalbant teisine kalba, diskriminacijos sąvoka pradėjo aprėpti ne tik eksplicitiškai „diskriminacinį" mažumų ir moterų traktavimą, bet ir bet kokią elgseną ar bet kokias taisykles, kurios joms daro „neproporcingą poveikį". Faktiškai šios idėjos šalininkams pavyko sukurti „institucinės diskriminacijos" problemą – priežastinį siužetą perkelti iš tikslingumo srities į netyčios sritį. Teismams pradėjus pripažinti statistinius duomenis kaip diskriminacijos liudijimą, „diskriminacinis poveikis" virto moraliniu ir politiniu apskaičiuotos rizikos ekvivalentu.

Siekiant išvengti atsakomybės arba pateisinti reformų nevykdymą kartais strategiškai apeliuojama į priežasties kompleksiškumą. Kai grupė arba organizacija patenka į kritikos ugnį, mėgindama pasiteisinti, ji gali argumentuoti, jog problema atsiranda dėl kompleksinės struktūrinės priežasties ir gali būti išspręsta tik aukštesnio lygmens institucijų. Galima tarti, kad XX a. pradžioje daugelyje šalių priimti darbininkų kompensavimo įstatymai atsirado darbdavių pastangomis – pralaimint vis daugiau žalos atlyginimo bylų jiems galiausiai pavyko nelaimingų atsitikimų problemą apibrėžti kaip „natūralų" šiuolaikinės technologijos padarinį ir socializuoti kaštus per valstybinį draudimą.[22]

Polyje priežastines istorijas tenka išsikovoti, paskui jas ginti ir palaikyti. Visada yra tokių, kurie mėgina pasakoti kitokią istoriją, nors įtikinti žmones savąja nėra paprasta. Viešosios nuomonės tyrimai rodo, jog žmonės bent iš dalies turi stabilų bendrą požiūrį į atsakomybę už socialines problemas. Dalyką šiek tiek supaprastinant galima sakyti, jog konservatoriai yra linkę laikyti individus atsakingais už tokias problemas kaip skurdas, sergamumas ir šeimų irimas, o liberalai yra linkę šią atsakomybę užkrauti valstybei

[22] Lawrence Friedman and Jack Ladinsky, „Social Change and the Law of Industrial Accidents", *Columbia Law Review* 67 (1967); James Weinstein, *The Corporative Ideal and the Liberal State: 1900–1918* (Boston: Beacon Press), ch. 2

ir jos organizacijoms. Tačiau priežastinių istorijų pripažinimą visuomenėje taip pat smarkiai veikia tai, kaip jas pateikia žiniasklaida. Jeigu tam tikrą problemą, tokią kaip skurdas, ji pateikia kaip atskirų atvejų ir asmeninių istorijų rinkinį, tai jos auditorija atsakomybę dėl problemos veikiausiai priskirs individams. Ir atvirkščiai, jeigu jos dėmesys labiau bus telkiamas į pačią temą, tendencijų analizę, apibendrinimus ir į ekspertų komentarus, tai labiau tikėtina, jog auditorija šią atsakomybę priskirs visuomenei kaip visumai.[23]



PRIEŽASTINIO AIŠKINIMO STRATEGIJOS APIBRĖŽIANT PROBLEMĄ

1. Parodyk, jog problema yra gamtinio atsitiktinumo padarinys.
2. Parodyk, jog problema, kuri anksčiau buvo laikoma atsitiktinių veiksnių padariniu, iš tikrųjų yra žmogiškosios veiklos padarinys.
3. Parodyk, jog tam tikro veiksmo padariniai iš tikrųjų buvo slapta suplanuoti.
4. Parodyk, jog tam tikra veiksmo padarinių tikimybė veikėjo buvo pripažinta kaip apskaičiuota rizika.
5. Parodyk, jog problemos priežastis yra tokia sudėtinga, kad ją gali pašalinti tik plataus masto politiniai visuomenės pokyčiai.

Platus priežastinės istorijos pripažinimas yra vienas jos sėkmės kriterijų, tačiau galiausiai jos sėkmę lemia tai, ar ji tampa vyraujančiu įsitikinimu, teikiančiu gaires politikai. Priežastinė istorija turi daugiau sėkmės šansų, jeigu jos šalininkai yra iškilūs asmenys, turintys priėjimą prie žiniasklaidos, užimantys aukštas pozicijas visuomenėje, jeigu ji atitinka visuomenėje vyraujančias kultūrines vertybes, jeigu ji pagauna arba atsiliepia į „šalies nuotaikas",[24] ir jeigu jos implicitiniai reikalavimai neimplikuoja radikalaus politinių galių arba turto perskirstymo. Viena svarbi priežastinė istorija – kad

[23] Shanto Iyengar, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

[24] John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984), p. 153–157.

kapitalistinė ekonominė ir politinė sistema yra daugybės socialinių blogybių priežastis – yra atkakliai blokuojama.[25]

Priežastinių teorijų politinės sėkmės galimybes riboja ir dvi galingos socialinės institucijos, apibrėžiančios žalos priežastis ir įteisinančios kompensacijos ieškinius – tai mokslas ir teisė. Teisė yra atskira valdžios šaka, kurios paskirtis – išklausyti skundus, išnagrinėti liudijimus, priimti nuosprendžius ir juos įvykdyti. Mokslas yra intelektinė pramonė su savo didžiule socialine ir ekonomine organizacija, kurios paskirtis – nustatyti priežastinius santykius. Ir nors teisė turi didesnį formalų autoritetą dėl to, kad jai suteiktas vienos iš valdžios šakų statusas, mokslas turi didžiulį kultūrinį autoritetą kaip empirinių klausimų sprendimo arbitras. Ne visos kovos dėl priežastinių istorijų sprendžiamos teismo arba mokslo forume, tačiau dauguma svarbiausių kovų suranda savo kelią į vieną ar kitą iš šių dviejų forumų.

Priežasčių panaudojimas polyje

Priežastinės teorijos, jeigu jos sulaukia politinės sėkmės, padaro kažką daugiau, ne tik įtikinamai parodo, jog žmogus gali įvaldyti tam tikrą situaciją. Pirma, jos gali pulti arba ginti esamą socialinę tvarką. Antra, nustatydamos priežastinius veiksnius, atsakomybę jos gali priskirti konkretiems politiniams agentams – ir dėl to kažkam tenka nutraukti savo veiklą, pakeisti jos pobūdį, atlyginti padarytą žalą arba net atlikti bausmę. Trečia, priežastinės teorijos gali legitimizuoti ir tam tikriems agentams suteikti problemos „sprendėjų" statusą. Ketvirta, jos gali padėti sukurti žmonių, patyrusių žalą dėl to paties priežastinio veiksnio, naujus politinius aljansus. Panagrinėkime smulkiau šias skirtingas funkcijas.

Žmogiškasis tam tikros situacijos įvaldymas dažnai kelia pavojų įsitvirtinusioms turto, privilegijų arba statuso hierarchijoms. XIX amžiuje ir XX amžiaus pradžioje daugelį nepasiturinčių žemdirbių Pietų valstijose užpuolė lėtinė liga, kurią, kaip vėliau išaiš-

[25] Apie šią istoriją ir apie jos blokavimo priežastis žr. Cohen and Rogers, op. cit. (išn. 12).

kėjo, sukelia tam tikras parazitas. Susirgę šia liga žmonės darėsi pasyvūs ir kvailoki. Visuomenėje vyravo nuomonė, jog tai atspindėjo pačių aukų tingumą ir moralinį ištežimą. Kai Charlesas Stilesas 1902 m. parodė, jog parazitas, sukeliantis šią ligą, gali būti lengvai sunaikintas pigiais vaistais, jis buvo išjuoktas spaudoje kaip tas, kuris atrado „tingumo bakteriją". Atradimui buvo priešinamasi, nes jis reiškė, jog Pietų elitas turi nustoti kaltinti neturtėlius dėl jų tingumo bei kvailumo, ir liautis save aukštinti dėl savo ypatingų darbinių bei intelektinių gabumų – dėl visų tų tariamų pranašumų, kurie pasitarnauja įteisinant politinę hierarchiją.[26]

Abortų problema teikia naujesnį pavyzdį to, kaip politinėmis priemonėmis buvo priešinamasi žmogiškosios kontrolės plėtrai į sritis, anksčiau laikytas natūraliomis. Antiabortinėje retorikoje naudojamos tokios sąvokos kaip „kišimasis į prigimtinę tvarką" ir „pradėtos gyvybės šventumas". Jeigu atidedame į šalį religinius argumentus, tai galimybė kontroliuoti nėštumą, kurį moteriai suteikia aborto teisė, kelia grėsmę tai visuomeninei tvarkai, kurioje moters statusą lemia jos vaidmuo šeimoje; kartu ši galimybė leidžia klostytis tokiai visuomeninei tvarkai, kurioje moters statusą lemia jos vaidmuo darbo rinkoje. Ir išties, moterys, kurios aktyviai priešinasi abortą toleruojančiai politikai, paprastai už savo namų sienų nedirba jokio darbo; o aktyvios tokios politikos šalininkės paprastai yra karjeros moterys, kurių tapatybė priklauso nuo darbo už savo namų sienų.[27]

Pateiksiu dar vieną pavyzdį, iliustruojantį, kaip priežastinė teorija gali palaikyti įsitvirtinusią visuomeninę tvarką. Motiniško rūpesčio stygiaus teorija – esą dirbančių moterų vaikai lėčiau ir blogiau vystosi – atsirado būtent tada, kai viduriniosios klasės moterys pradėjo masiškai įsitraukti į darbo rinką. Sąmoningai ar nesąmoningai šia teorija buvo naudojamasi mėginant apginti standartinį viduriniosios klasės įvaizdį, pagal kurį vyras turi uždirbti šei-

26 Deborah A. Stone, *The Disabled State* (Philadelphia: Temple University Press, 1984), p. 93–94. Medicinos istorija yra kupina istorijų [siužetų], kai buvo priešinamasi atradimams, kurie ligas galėjo padaryti kontroliuojamas. Pavyzdžiui, žr. Charles Rosnberg, *The Golden Years* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

27 Kristin Luker, *Abortion and the Politics of Motherhood* (Berkeley: University of California Press, 1984), ypač 10 sk.

mai duoną, o moteris privalo auginti vaikus. Taigi ginčai dėl priežastinio problemos apibrėžimo yra kova dėl alternatyvių visuomenės organizacijos struktūrų.[28]

Kartu tai yra kova dėl to, kaip turi būti paskirstoma atsakomybė ir kam turi būti užkraunami reformų kaštai. Bet kuri nepatenkinama padėtis gali būti susieta su įvairiausiomis „priežastimis". Kaip toje vaikiškoje pasakoje: karalystė galėjo žlugti dėl pralaimėto mūšio, kritusio kario, sužeisto žirgo, atsilaisvinusios pasagos, trūkstamos vinies ir galiausiai dėl kalvio nerūpestingumo. Realiame pasaulyje retai pasitaiko problemų, turinčių tokią dailią genealogiją; panašiai kaip dujų proveržio *Union Carbide* atveju, jas visada supa daugybė tik galimų priežasčių.

Politikos pasaulyje visada egzistuoja skirtingų priežastinių teorijų pasirinkimo galimybė, šie pasirinkimai skirtingai lokalizuoja atsakomybę ir skirtingai paskirsto reformų naštą. Neblaivaus vairuotojo sukeltų mirčių ir sužalojimų atveju mūsų įstatymai ir kultūrinė tradicija atsakomybę priskiria neblaiviam vairuotojui. Tačiau į šią problemą galima žvelgti ir kitaip: galima kaltinti netikusią automobilių konstrukciją; pavojingai vingiuotus kelius; neefektyvią greitosios pagalbos tarnybą; atlaidų policijos požiūrį į neblaivius vairuotojus; alkoholinių gėrimų prieinamumą.[29] Visuomeninėms organizacijoms, tokioms kaip „Moterys prieš girtavimą prie vairo", pavyko šią problemą pakelti iš moralinių raginimų į aukštesnį lygmenį – atsakomybę priskiriant ne vien vairuotojams, bet ir restoranams, smuklėms, privačių pobūvių šeimininkams ir net vyriausybėms. Jos darė spaudimą įstatymų leidėjams reikalaudamos priimti įstatymus, kurie leistų už neblaivių vairuotojų padarytą žalą reikalauti atlyginimo iš pobūvių šeimininkų, ir griebėsi lobizmo reikalaudamos uždrausti „laimingas valandas" baruose.[30]

Net ten, kur egzistuoja tvirtas statistinis ir loginis ryšys tarp tam tikros substancijos ir problemos, pavyzdžiui, tarp alkoholio ir eis-

[28] Šį pavyzdį pateikia Mary Douglas, *Risk Acceptability According to the Social Sciences* (New York: Russell Sage, 1985), p. 53–60.

[29] Šia pastaba Josephas Gusfieldas pradeda savo įžvalgią problemų apibrėžimo viešoje politikoje studiją: *The Culture of Public Problems: Drunk Driving and the Symbolic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

[30] Jilian Mincer, „Victims of Drunken Driving Press Suits on Drivers' Hosts", *New York Times*, Aug. 9, 1985, p. A1, B5.

mo nelaimių, ginklų ir nužudymų, tabako ir mirčių nuo vėžio, arba narkotikų ir mirčių nuo perdozavimo – išlieka platus kontrolės ir sankcijų lokalizavimo diapazonas. Kiekviena iš šių problemų turi beveik identišką priežastingumo grandinę: substancija – vartotojas – pardavėjas – gamintojas – žaliavos tiekėjas. Alkoholio atveju girtuoklius tradiciškai suvokiame kaip problemos priežastį ir būtent jiems taikome sankcijas, nors pastaruoju metu kaštai vis labiau perstumiami pardavėjams. Mirčių dėl vėžinių susirgimų atvejais buvome įpratę pirmiausia kaltinti pačius rūkalius, tačiau dabar tie, kurie priežasčių ieško kitur, kritiką nukreipia į cigarečių gamintojus, o ne į cigarečių pardavėjus ar tabako augintojus. Nužudymų naudojant šaunamuosius ginklus atvejais kaltę priskiriame panaudotų ginklų savininkams, o ne ginklų pardavėjams ar gamintojams. Narkotikų atveju mėginame užmesti plačiausią tinklą – atakuoti vartotojus, pardavėjus (importuotojus, gatvės pardavėjus, vaistines, gydytojus) ir augintojus.

Visais šiais atvejais nesiekiama išsiaiškinti tikrojo žalos šaltinio. Veikiau kovojama dėl to, kam galimų priežasčių grandinėje turi būti priskirta moralinė atsakomybė ir primesti realūs ekonominiai kaštai. Atsakomybės lokalizaciją lemia veikiau politinė grupių (pavyzdžiui, tabako augintojų, ginklų lobistų) galia, o ne koks nors statistinis įrodymas ar priežastingumo logika.

Skirtingos priežastinės istorijos ne tik užkrauna reformos naštą tam tikriems, o ne kitiems žmonėms, bet ir suteikia galių žmonėms, disponuojantiems įrankiais, įgūdžiais ar ištekliais, reikalingais problemai spręsti tam tikro priežastinio paaiškinimo kontekste. Žmonės renkasi priežastines istorijas ne tik siekdami kaltę perkelti kitiems, bet ir norėdami pasirodyti tais, kurie geba problemą išspręsti.

Politinis analitikas Lloydas Etheredge'as pasakoja apie problemą, kuri iškilo jam būnant mokyklos mokinių tarybos pirmininku: valgykloje kai kurie mokiniai palikdavo ant stalų savo padėklus. Mokinių taryba, nenorėdama įvesti policinio mokinių sekimo, bet vis dėlto siekdama atsižvelgti į direktoriaus pagalbos prašymą, nusprendė vadovautis teorija, kad nusižengę mokiniai paprasčiausiai nesuvokia savo veiksmų padarinių (netyčinė priežastis). Todėl mokinių taryba galėjo pasiūlyti organizuoti „sąmoningumo ugdymo" kampaniją ir nesiimti jokių prievartinių sankcijų. Tačiau direktorius,

laikydamas mokyklą pasiruošimo savarankiškam gyvenimui bandomąja aikštele ir turėdamas disciplininę galią pasirinko tikslinio priežastingumo teoriją. Jis pareiškė, jog mokiniai palieka padėklus todėl, kad „paprasčiausiai tingi" juos nunešti atgal į virtuvę. Tad suprantama, kad jis įvedė mokytojų vadovaujamą priežiūros sistemą, moralizuojančias paskaitas ir „pažįstamą mokyklinės disciplinos priemonių repertuarą".[31]

Kaip tie išgarsėjusios knygos šeši herojai, kurie ieško savo autoriaus, taip žmonės, turintys savo išpuoselėtus sprendimus, dažnai žvalgosi ieškodami problemų, kurioms tiktų jų sprendimai. Priežastiniai aiškinimai tada tampa mechanizmais, susiejančiais geidžiamą programą su kokia nors problema, užimančia aukštą vietą politinėje darbotvarkėje. Sveikatos palaikymo organizacijos (*Health Maintenance Organizations*, HMO), kurios afišavosi kaip reformistinės, siekiančios pagerinti medicininį neturtėlių aptarnavimą, liberaliame septintajame dešimtmetyje vadovavosi teorija, kad ribotą sveikatos apsaugos paslaugų prieinamumą neturtėliams lemia neefektyvi individualistinė medicinos paslaugų teikimo sistema. Tie patys HMO aktyvistai vėliau šią sistemą siūlė Nixono administracijai kaip kaštų ribojimo priemonę, vadovaudamiesi teorija, kad didelius sveikatos apsaugos kaštus lemia mokėjimo už atskiras paslaugas sistema.[32] Panašiai miestų masinio transporto idėja buvo siūloma kaip atsakymas į transporto grūsties problemą urbanistiškai jautriame šeštajame dešimtmetyje ir septintojo dešimtmečio pradžioje; kaip atsakymas į taršos problemą ekologiškai jautriais septintojo dešimtmečio pabaigos ir aštuntojo dešimtmečio pradžios laikais; ir kaip atsakymas į energijos taupymo problemą energetikai jautrų aštuntąjį dešimtmetį.[33] Priežastinės teorijos funkcionuoja kaip priemonės kuriant grupių, turinčių problemų, ir grupių, turinčių tų problemų sprendimus, aljansus.

Atsakomybės taško lokalizavimas priežastinėje grandinėje gali restruktūrizuoti aljansus. Pagal senąjį požiūrį į vairavimą išgėrus,

[31] Lloyd S. Etheredge, *The Case of the Unreturned Cafeteria Trays* (Washington, D.C.: American Political Science Association, 1976).

[32] Paul Starr, „The Undelivered Health System", *Public Interest*, no. 42 (Winter 1976): 66–85.

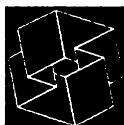
[33] Šį pavyzdį pateikia Kingdon, *op. cit.* (išn. 24), p. 181.

vairuotojui tenka visa atsakomybė už nelaimingus įvykius, neblaivus vairuotojas supriešinamas su kiekvienu kitu. Pagal naują požiūrį, vairuotojas, kartu su žmonėmis, kuriuos sužalojo, pats tampa pobūvio šeimininko nerūpestingumo auka, tad pastarasis išmetamas iš šio aljanso. Pasikeičia restoranų ir jų klientų santykis, nes visi klientai, tiesą sakant, patys geriausi klientai dabar tampa potencialia grėsme. Restoranų savininkai gali mėginti sudaryti naujus aljansus su kitomis reguliavimui besipriešinančiomis grupėmis. Galima įsivaizduoti ir alkoholinių gėrimų gamintojus, sprendžiančius sunkų pasirinkimo klausimą – ar eiti į aljansą su restoranais (savo svarbiausiais klientais), ar veikiau su vairuotojais ir jų aukomis (viliantis, kad gamintojai savo ruožtu nebus padaryti kaltinamaisiais).

Priežastinės teorijos, konstruojamos remiantis statistiniais ryšiais, gali kurti aljansus mobilizuojant žmones, kurie priklauso tai pačiai „rizikos kategorijai", bet kurie šiaip jau neturi jokių natūralių ryšių ar sąsajų. Pavyzdys gali būti DES [*diethylstilbestrol*] problema, liečianti moteris, kurios šį preparatą vartojo prieš 30 metų kaip vaistą nuo persileidimo, ir jų dabar suaugusias dukras, kurios dėl šio vaisto serga arba labiau rizikuoja susirgti vėžinėmis ligomis. Šių moterų organizacijos atsirado tarsi iš niekur, kai tik buvo viešai prabilta apie DES ryšį su vėžiu. Postūmį Vietnamo karo veteranų mobilizavimuisi aplink dioksino problemą davė Čikagos veteranų globos tarnybos patarėja, kuri neva atrado tam tikrų ligų ir kontakto su dioksinu ryšį. Ji paskelbė savo surinktą statistiką televizijoje 1978 m., ir netrukus veteranų globos tarnybas užplūdo pareiškimai dėl dioksino sukelto neįgalumo.[34] Dar anksčiau Irvingo Selikoffo tyrimai apie vėžinių susirgimų paplitimą tarp darbininkų, dirbusių su asbestu, paskatino profesines sąjungas skirti daugiau lėšų tolesniems tyrimams, burti savo narius teisminiam bylinėjimuisi ir darbo saugos klausimais veikti išvien su kitomis sąjungomis. Tad priežastinės istorijos gali būti tiek politinio organizavimosi paskata, tiek priemonė politiniams lyderiams kuriant aljansus.

[34] Peter H. Schuck, *Agent Orange on Trial* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986), p. 23.

Reziumuojama: priežastinės teorijos, kaip ir kiti problemos apibrėžimo būdai, konstruojamos mėginant įgyti problemų interpretacijos ir vaizdavimo kontrolę. Politiniai agentai kuria priežastines istorijas įvairioms žaloms bei problemoms apibūdinti, priskirti atsakomybę už jas kitų individų bei organizacijų veiksmams, kad taip pasitelktų valdžios galią joms likviduoti arba spręsti. Kaip ir kitos simbolinio vaizdavimo formos, priežastinės istorijos gali būti emociškai įtaigios: jose pasakojama apie nekaltumą ir kaltę, prispaustuosius ir prispaudėjus, kankinius ir piktadarius. Rimta politinė analizė turi atsižvelgti į visas strategines priežastinės interpretacijos funkcijas.



PRIEŽASTINIO ARGUMENTO PANAUDOJIMAS POLYJE

1. Pulk arba gink esamą taisyklių, institucijų ir interesų tvarką.
2. Nurodyk kaltininkus ir tuos, kurie gali problemą išspręsti bei kompensuoti aukoms.
3. Legitimizuok tam tikrus agentus kaip problemos „sprendėjus", kuriems turi būti suteikta nauja galia ir parūpinti reikiami ištekliai.
4. Sukurk žmonių, kurie jaučiasi nukentėję dėl problemos, naujus politinius aljansus.

9

INTERESAI

Grynai politinis požiūris bet kurią problemą apibrėžia ne jos priežasčių, bet jos padarinių terminais. Kuriuos žmones problema palies? Kaip? Ar jie tai žino? Kaip jie į ją reaguos? Paprašykite politiko apibrėžti problemą, tai jis veikiausiai nupieš mūšio lauko žemėlapį ir parodys, kas ir kieno pusėje užima savo poziciją. Politikos analitinėje kalboje vyrauja „už ir prieš", „šalininkai ir priešai", „mūsų pusė ir jų pusė".

Sakoma, kad politikoje puses apibrėžia „interesai". Kalbama apie grupes, kurios yra suinteresuotos tam tikra problema arba yra veikiamos jos padarinių. Padariniai, politikos analizės kalboje, yra objektyvūs dalykai, kuriuos galima atrasti ir išaiškinti: jie yra gilumiai ir tvarūs veiksmų rezultatai, egzistuojantys nepriklausomai nuo to, ar apie juos ką nors žinome. Interesai, politikos kalboje, yra aktyvioji padarinių pusė, – jie atsiranda dėl to, kad žmonės patiria arba įsivaizduoja padarinius ir mėgina juos paveikti.[1] Politikoje padariniai įgyja reikšmę tik tada, kai jie transformuojami į reikalavimus. Tad vienas svarbiausių viešosios politikos politinės analizės klausimų būtų toks: kaip, kada ir kodėl padariniai yra konvertuojami į politinius interesus.

„Intereso" koncepcijos

Daug politinės išminties sename posakyje „Girgždantis ratas patepamas". Jis paprastai cituojamas norint pasakyti, jog skųstis ap-

[1] Čia naudojuosi tuo, kas tradiciškai laikoma subjektyvia interesų samprata. Platesnę subjektyviosios ir objektyviosios koncepcijos aptartį pateiksiu toliau šiame skyriuje.

simoka; tačiau posakis turi ir kitą, ne mažiau svarbią prasmę: jeigu ratas negirgžda, tai dar nereiškia, kad jis pakankamai tepamas. Posakis pagauna pamatinę sveiko proto idėją, kad realūs interesai – žmonių problemos bei poreikiai – skiriasi nuo politinių reikalavimų, t.y. nuo to, ko žmonės nori iš valdžios. Politikos teoretikai padėjo daug pastangų, mėgindami šią idėją geriau išsiaiškinti.

Vienas iš didžiųjų ginčų, vykusių politiniame moksle šeštąjį ir septintąjį dešimtmečiais, buvo klausimas, ar žmonės, patiriantys tam tikrą poveikį, automatiškai transformuoja savo pasyvią situaciją („patiriamo poveikio situaciją") į aktyvią nuostatą („daromo poveikio situaciją"). Žvelgiant iš dabarties perspektyvos šis ginčas atrodo gana naivus, tačiau pakaks pasakyti, kad įtakinga minties mokykla, žinoma pliuralizmo vardu, laikėsi požiūrio, jog jeigu žmones neigiamai veikia tam tikros socialinės sąlygos arba socialiniai pokyčiai, tai jie geba organizuotai ištaisyti tokią situaciją.[2] Laimei, šiuo metu politiniai teoretikai nebesivadovauja prielaida, kad perėjimas nuo pasyvios laikysenos prie aktyvaus veiksmo yra automatinis ar lengvas.

Svarbiausias iššūkis tokio automatinio perėjimo idėjai yra tai, kad žmonės gali klaidingai suvokti savo interesus. Mėgindami paaiškinti tokių klaidų galimybę, politiniai teoretikai kartais skiria objektyvius ir subjektyvius interesus.[3] Objektyvūs interesai yra tie padariniai, kurie faktiškai paliečia žmones nepriklausomai nuo to, ar žmonės juos suvokia; subjektyvūs interesai, žinoma, yra tie dalykai, kurie žmones, jų manymu, paliečia. Šį skirtumą atspindi mūsų kasdienė kalba: sakome, kad tam tikras dalykas žmones „liečia", kai norime pasakyti, jog jis juos objektyviai veikia; ir sakome, kad tam tikras dalykas žmones „patraukia", kai nurodome jo subjektyviąją prasmę, jog žmonės aktyviai juo domisi.

Kai objektyvūs interesai yra „teisingai" suvokiami ir transformuojami į subjektyvius interesus, liberalai kalba apie politinę savivoką, o marksistai – apie išugdytą sąmoningumą. Žmonės gali būti veikiami tam tikrų jėgų, bet to nesuvokti, ir daryti klaidą, kurią vieni vadina savivokos stygiumi, o kiti – sąmoningumo stygiumi.

[2] David Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

[3] Isaak Balbus, „The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analyses", *Politics and Society* 1 (1971): 151–177.

Arba jie gali būti neveikiami tų jėgų, bet vis vien manyti, kad yra veikiami – ir tada turime klaidingo įsitikinimo, arba iškreiptos sąmonės, atvejį. Faktiškai abi šios klaidos daromos vienu metu: kai žmonės ieško savo problemų priežasčių ir klaidingai kaltę suverčia vienam veiksniui, jie paprastai neatkreipia dėmesio į kokį nors kitą priežastinį veiksnį. Pavyzdžiui, eismo nelaimių aukos gali dėl jų kaltinti savo pačių nuovargį arba lėtą reakciją, nors iš tikrųjų dėl to kalti mechaniniai automobilių defektai.

Paprastai tariama, jog objektyvūs ir subjektyvūs interesai yra susiję dalykai. Kaip sako vienas politikos teoretikas, „individo subjektyvūs interesai nėra paprasčiausiai duoti ar atsitiktinai atsiradę", veikiau juos sistemiškai formuoja tai, kaip jo šansus gyvenime objektyviai veikia objektyvios sąlygos.[4] Tačiau prieš nagrinėjant, kaip objektyvūs interesai formuoja subjektyvius interesus, verta pasiaiškinti pačių objektyvių interesų prasmę.

Intuityviai objektyvių interesų sąvoka yra labai įtaigi, tačiau paaiškėjo, kad labai sunku pasiekti sutarimą dėl to, ką ji išties reiškia. Viena koncepcija sako, kad galime nustatyti objektyvius tam tikros politikos ar situacijos padarinius, t.y. kaip žmones paveiks tam tikri veiksmai arba tam tikra politika ir kad objektyvūs interesai yra tie veiksmai arba toji politika, kurios padariniai žmonėms naudingiausi. Tačiau net ši gana siaura objektyvių padarinių idėja yra problemiška, nes individas kiekvienu momentu yra veikiamas daugybės objektyvių sąlygų, iš kurių kiekviena turi įvairių padarinių. Pavyzdžiui, maisto padariniai nėra nei vienarūšiai, nei aiškiai apibrėžti: maistas tenkina (arba netenkina) individo skonį, atspindi jo socialinį statusą, sieja jį su tam tikra kultūra ar tradicija, suteikia (arba nesuteikia) reikiamų kalorijų, apsaugo nuo ligos (arba, priešingai, ją sukelia), ir visa tai vyksta vienu metu. Tad ką gali reikšti kalbos apie objektyvius maisto padarinius? O juk maistas yra paprasčiausias atvejis. Karas didina infliaciją, bet suteikia daugiau įsidarbinimo galimybių; dėl jo didėja mirtingumas, bet kartu kyla gimstamumas; jis griauna šalies gamybines galias, bet kartu jas skatina.

Kita objektyvių interesų apibrėžimo koncepcija mėgina nustatyti esminius žmogiškuosius poreikius vadovaudamasi prielaida, jog

[4] Ibid., p. 153.

šių poreikių tenkinimas visada tarnauja individo interesams, o jų netenkinimas tiems interesams prieštarauja. Jau matėme 4 skyriuje („Saugumas"), kaip sunku apibrėžti net minimaliausius žmogiškuosius poreikius. Maistas, vanduo, sveikatos apsauga – šie ir panašūs dalykai pirmiausia ateina į galvą svarstant kandidatų į objektyvius interesus sąrašą; tačiau juos iškart apsupa sunkiai sprendžiami klausimai. Ką daryti su kritiškai neįgaliais arba nepagydomai sergančiais žmonėmis, kurie atsisako šių gėrybių dėl to, kad gyvenimas jiems tampa nebepakeliamas?[5] Ką daryti su politiniais badautojais?[6] Galbūt maitinimasis ar net gyvybės išlaikymas yra objektyvus šių žmonių interesas, tačiau su tuo tikrai sutiks ne kiekvienas. Individų motyvacija ir jų požiūris į kažką kaip į „objektyvų poreikį", tokį kaip maistas, veikia mūsų sprendimą sprendžiant klausimą, ar jis pasitarnauja jo interesams. Jeigu net gyvybės arba mirties klausimų lygmenyje negalime apibrėžti kokio nors objektyvaus intereso neprimesdami savo valios kitiems, jeigu negalime biologinio išlikimo laikyti nekintančiu, visa apimančiu, objektyviu interesu, tai sunku įsivaizduoti, kaip apskritai galima apginti objektyvių interesų idėją.

Dar viena koncepcija, kuri mėgina išvengti objektyvių interesų priskyrimo žmonėms problemos, objektyvius interesus apibrėžia kaip tai, ką individas pasirinktų arba kam teiktų pirmenybę, jeigu žinotų visas alternatyvas ir turėtų pasirinkimo laisvę.[7] Šį apibrėži-

[5] Pavyzdžiui, Elizabeth'a Bouvia, jauna socialinė darbuotoja, ištikta išplėstinio smegenų paralyžiaus, norėjo numirti ir prašė ligoninės vadovybę padėti jai nusižudyti – suleisti nuskausminimo injekcijas ir nesikišti į jos pradėtą badavimą siekiant mirties. Jos gydytojai atmetė tą prašymą ir vykdė prievartinį jos maitinimą. Žr. George J. Annas, „"When Suicide Prevention Becomes Brutality: The Case of Elizabeth Bouvia", *Hastings Center Report* 14, no. 2 (April 1984): 20–21, 46.

[6] Žr. George J. Annas, „Prison Hunger Strikes: Why Motives Matter", *Hastings Center Report* 12, no. 6 (December 1982): 21–22.

[7] Čia perfrazuoju William E. Connolly, „On 'Interests' in Politics", *Politics and Society* 2 (1972): 459–477. Jo formalesnis apibrėžimas skamba taip: „Politika x labiau atitinka A interesus nei politika y, jeigu A, turėdamas galimybę patirti x ir y politikos padarinius, pasirinktų x kaip priimtinesnę alternatyvą" (p. 472). Straipsnyje pateikiama puiki kitų intereso koncepcijų apžvalga, ir nurodomos problemos, su kuriomis susiduria paties autoriaus siūlomas apibrėžimas. Žr. taip pat Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: MacMillan, 1974), p. 34–35.

mą galima pavadinti racionalumu laisvės sąlygomis. Pagal šį apibrėžimą individas visada yra suinteresuotas turėti pasirinkimo laisvę, o mes, atlikdami mintinį eksperimentą, t. y. įsivaizduodami, ką laisvas asmuo pasirinktų žinodamas visas alternatyvas ir turėdamas visą reikiamą informaciją, galime pažinti, kas yra jo objektyvusis interesas.

Racionalumo laisvės sąlygomis koncepcija kelia įvairių problemų. Viena svarbiausių yra tai, kad daugelyje situacijų žmonės neturi visos reikiamos informacijos, todėl mums (teoretikams) arba jiems tenka tik spėlioti, kokia toji informacija būtų ir ką žmonės pasirinktų. Be to, šis apibrėžimas palieka neatsakytų painių klausimų apie tai, kada asmuo yra išties laisvas. Politinėje visuomenėje, kur veikia įvairiausios įtakos, neįmanoma žinoti ar net įsivaizduoti, koks galėtų būti asmens pasirinkimas, kuris nenuviltų ar nepradžiugintų jo tėvų, nesukeltų jo darbdavio pasitenkinimo ar nepasitenkinimo, niekaip neatsilieptų draugystės ryšiams ar „normalumo" įvaizdžiams. Galiausiai jeigu pripažįstame, kad skirtingi žmonės tomis pačiomis aplinkybėmis, disponuodami ta pačia informacija, gali pasirinkti skirtingas alternatyvas, tai vėl grįžtame prie subjektyvumo. Norėdami išlaikyti objektyvių interesų sąvoką, turėtume postuluoti, jog visi žmonės pasirinktų tą pačią alternatyvą. Tačiau kiekvienam, turinčiam bent šiokią tokią gyvenimo patirtį, tokia prielaida bus neįtikima.[8]

Iki šiol objektyvius interesus mėginome apibrėžti remdamiesi individų interesais. Tačiau marksistinė socialinių mokslų tradicija remiasi prielaida, kad žmonės turi interesus veikiau kaip klasės, o ne kaip individai, ir kad tam tikros bendros situacijos – užsiėmimo pobūdis, rasė ar religija – daro lemiamą poveikį žmonių gerovei ir gyvenimiškoms perspektyvoms. Žmonės, žinoma, nėra vienmatės būtybės, tačiau politika ir istorija dažnai pabrėžia tam tikrus jų aspektus, kaip itin svarbius asmens gerovei. Pavyzdžiui, Airijoje klausimas, ar jūs esate katalikas, ar protestantas, turi lemiamos reikšmės jūsų gyvenimo perspektyvoms; Misisipės valstijoje arba Pietų

[8] Connoly (žr. išnašą aukščiau) galėtų pasakyti, jog kiekvienas asmuo, priimdamas pagrindinę liberalaus individualizmo tezę, turi skirtingą objektyvų interesą. Tačiau tokiu atveju sąvoka prarastų savo prasmę, nes kasdienėje kalboje „objektyvumas" yra tai, kas gali būti žinoma kiekvienam.

Afrikoje tokią reikšmę turi klausimas, ar esate juodaodis, ar baltaodis; Detroite – ar esate gamyklos savininkas, ar vairuotojas ir ar esate juodaodis, ar baltaodis.

Grupinių arba klasinių interesų idėja intuityviai yra ne mažiau patraukli už objektyvių individo interesų idėją, tačiau ji kelia ir daugybę sąvokinių problemų. Pirma, daug lengviau pastebėti bendras tam tikros grupės problemas nei rasti bendrą jų sprendimą. Juodaodžiai amerikiečiai neabejotinai turi bendrą interesą ta prasme, kad visi jie siekia nutraukti segregacijos ir diskriminacijos praktiką; tai galime įvardyti kaip „negatyvų interesą", kaip norą išsivaduoti iš tam tikros situacijos. Tačiau neaišku, ar jie turi bendrą interesą ta prasme, kad siekia tos pačios naujos situacijos. Bet kurios naujos teisinės normos ar atrankos taisyklės, sukonstruotos taip, kad diskriminacijai būtų užkirstas kelias arba kad ji būtų atitaisyta, bus labiau naudingos vieniems ir mažiau naudingos kitiems šios grupės nariams. Sunku, jeigu išvis įmanoma, atrasti pozityvų grupinį interesą. (Būtent dėl to visi revoliuciniai traktatai yra nepalyginamai įtaigesni kaip esamos padėties kritika nei kaip geros visuomenės projekcija.)

Antra, sunku išsiaiškinti, kas yra grupinis arba klasinis interesas, kai nėra agento, kuris jį artikuliuoja. Jokios bendruomenės „bendroji valia" niekada nebuvo pareikšta kitaip kaip tik per konkretų žmogų (arba žmonių grupę), pretenduojančią į teisę ją išreikšti; ir proletariato arba kapitalistų klasės balsas niekada nenuskambėjo kitaip kaip tik lūpomis realių individų, kurie skelbiasi „avangardu" arba „apšviestaisiais". Konkretūs individai turi artikuliuoti ir ginti vadinamuosius klasinius interesus, žodžiu, jie turi jiems atstovauti.

Net labiausiai konfliktinėse situacijose nei individualūs, nei klasiniai interesai nėra griežtai determinuojami kokių nors socioekonominių charakteristikų. Asmuo gali turėti skirtingų poreikių ir problemų priklausomai nuo lyties, odos spalvos (rasės), užsiėmimo (klasės) ir nuo tėvų (šeimos statusas). Daugybė politinių organizacijų skelbiasi atstovaujančios jo interesams ir siekia jo interesus sutapatinti su savo interesais. Nacionalinė moterų organizacija (NOW) siekia moters lytinę charakteristiką pavaizduoti kaip pamatinę asmens gyvenimiškųjų šansų determinantę. Nacionalinė spalvotųjų

žmonių pažangos asociacija (AACP) rasę siekia pavaizduoti kaip tokią determinatę. Amerikos prekybos rūmai nori ją matyti kaip smulkią verslininkę. Moterų organizacija prieš girtavimą prie vairo, o galbūt ir šeimos teisių ginimo grupės mėgina mus įtikinti, kad jos, kaip motinos, vaidmuo turi lemiamos reikšmės jos gerovei. Be to, dėl daugybės vaidmenų, kuriuos ji atlieka, jos interesai konkrečiu klausimu gali būti absoliučiai nesuderinami. Įstatymas, reikalaujantis iš visų darbdavių teikti apmokamas motinystės atostogas, jai nenaudingas kaip darbdavei, tačiau naudingas kaip motinai, ypač jeigu jos vyras turi tokį gerą darbą, kad kiekvienas iš jų galėtų faktiškai pasiimti neapmokamas atostogas ir gyventi iš kito pajamų. Kiekvienas iš šių įvairių interesų tėra abstraktus ir hipotetinis, kol nėra apibrėžtas ir aktualizuotas.

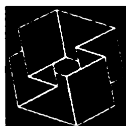
Atstovavimas yra procesas, kuriam vykstant politikoje apibrėžiami ir išjudinami interesai. Politinės organizacijos, politikai, pareigūnai ir atstovai visada siekia problemos sprendimą pavaizduoti taip, kad jis atrodytų naudingas arba žalingas skirtingoms žmonių grupėms. Savo ruožtu individai ir jų grupės sprendžia, kokią organizaciją ar kandidatus verta paremti priklausomai nuo to, kuris iš teikiamų vaizdinių jiems atrodo įtikimesnis. Tad atstovavimas turi du aspektus: atstovai artikuliuoja tam tikrą interesą specifiškai pavaizduodami problemą, parodydami, kaip ji žmones veikia ir juos įtikinėdami, kad teikiamas vaizdas yra tikslus; atstovai kalba ir žmonių vardu bei artikuliuoja jų norus politiniuose debatuose. Paradoksalu yra tai, kad dalykai, kuriuos atstovai sako savo atstovaujamųjų vardu, yra ne pačių atstovaujamųjų žodžiai, bet atstovų žodžiai, kuriais mėginama paveikti pačius atstovaujamuosius.[9]

Reikia suvokti, jog interesai kyla iš atstovavimo šiomis dviem jo prasmėmis – iš atstovavimo ne tik politine, bet ir menine prasme. Grupės, kartais vadovaujamos iškilių žmonių, sąmoningai vaizduoja problemas taip, kad patrauktų kuo daugiau tų žmonių, kurie sutinka (tylomis) su būtent tokiu jų problemų pavaizdavimu. Taigi interesų apibrėžimas neatskiriamai yra susijęs su problemų apibrėži-

[9] Hannah Pitkin suformulavo kitokį atstovavimo paradoksą. Viena vertus, realus politinis atstovavimas reikalauja, kad atstovas darytų tai, ko nori jo atstovaujamieji; tačiau kita vertus, jis reikalauja, kad atstovas darytų tai, ką laiko geriausia.

mu. Nepriklausomai nuo to, ar priimame klasikinę liberalią interesų sampratą, kuri interesus traktuoja kaip individualistinius, ar remiamės marksistine samprata, kuri juos traktuoja kaip klasinius, atstovavimas šia dvejopa prasme yra būtina interesų aktualizavimo sąlyga.

Nors iš pradžių atrodo, kad objektyvių interesų idėja turi kažkokį realų pagrindą, kai tik mėginame jį atrasti, jis išnyksta nepagaunamame atstovavimo procese. Politikoje svarbiausia tai, kaip šis „objektyvių padarinių ir sąlygų" gniužulas suvokiamas, interpretuojamas ir panaudojamas. Politikoje turime galimybę pasirinkti, į kuriuos elementus priežastinėje grandinėje ar į kuriuos situacijos padarinius telksime savo dėmesį – negalime dėmesio skirti jiems visiems. Aiškindamiesi, kaip padariniai transformuojami į interesus, turime suprasti, *kodėl* atsirenkami ir pabrėžiami tam tikri padariniai ir *kaip* jie vaizduojami ir atstovaujami menine bei politine prasme.



INTERESŲ SAMPRATOS

Subjektyvūs interesai

1. Tie reiškiniai, socialiniai santykiai ir politiniai projektai, kurie, žmonių įsitikinimu, daro jiems poveikį.
2. Veiksmai arba politika, kuri daro žmonėms poveikį *ir* kurie žmonių suvokiami kaip darantys jiems poveikį.

Objektyvūs interesai

1. Dalykai, kurie žmonėms daro poveikį, net jeigu šie žmonės jų nesuvokia.
2. Veiksmai arba politika, kuri žmonėms pasitarnautų geriausiai atsižvelgiant į objektyvius tokių veiksmų arba politikos padarinius.
3. Dalykai arba politika, kuri tenkina esminius žmonių poreikius.
4. Dalykai arba politika, kurių asmuo pageidautų, jeigu žinotų visas alternatyvas ir turėtų pasirinkimo laisvę.
5. Dalykai arba politika, kuri padidintų visos socialinės klasės gerovę (klasinis interesas).

Interesų kūrimas polyje

Politikos moksle procesas, kuriam vykstant padariniai konvertuojami į organizuotas pastangas situacijai pakeisti, vadinamas *mobilizavimu*. Vienas iš nuolatinių politikos klausimų yra tai, ar tam tikros rūšies interesai gali būti lengviau mobilizuojami nei kiti, patraukti pakankamą šalininkų skaičių ir laimėti, t.y. rasti savo išraišką viešojoje politikoje. Kitaip sakant, norime žinoti, kurie ratai girgžda garsiausiai.

Beveik visų pakraipų politiniai teoretikai ir politiniai filosofai mano, kad kai kurie interesai yra stipresni už kitus, tačiau jie skirtingai aiškina, kokie veiksniai lemia interesų stiprumą ir gebėjimą mobilizuotis. Konservatoriai yra linkę manyti, kad žmonių aktyvumą skatina svarbiausios problemos, ir jeigu kai kurie žmonės išlieka pasyvūs, tai todėl, jog nelaiko tų problemų pakankamai svarbiomis, kad joms skirtų dėmesį. Kitaip sakant, visos potencialios problemos turi vienodus šansus sužadinti politinę mobilizaciją, tačiau žmonės taupo savo energiją ir dėmesį skiria tik toms iš jų, kurios jiems labiausiai rūpi.[10] Liberalai yra linkę manyti, kad objektyvūs poreikiai ir problemos natūraliai skatina politinę mobilizaciją, nebent šiam procesui kas nors kliudo. Liberalų teorijose ieškoma laikinų ir dirbtinių kliūčių, tokių kaip informacijos stoka ar net informacijos slėpimas, dėl kurių svarbias problemas užgožia kitos, vienadienės problemos. Marksistų teorijose aiškinama, jog kapitalizmo struktūra kai kuriems interesams teikia privilegijuotą padėtį. Tas faktas, kad dauguma žmonių nevaldo jokių gamybos priemonių išskyrus savo darbo jėgą, sistemiškai, bet subtiliai telkia žmonių dėmesį į trumpalaikius materialius rūpesčius, tokias kaip darbo vietos arba pajamų lygio išlaikymas, atitraukdamas jų dėmesį nuo ilgalaikių nematerialių padarinių, tokių kaip asmens autonomijos praradimas arba bendruomenės suirimas.

Viena mobilizacijos teorija pagavo viso politinio spektro vaizduotę. Pasak šios teorijos, pagrindinė kliūtis interesų mobilizacijai yra *veltėdžio problema*. Svarbiausieji politiniai interesai liečia kolektyvines gėrybes, t. y. gėrybes, paslaugas ar programas, kurios duo-

10 Šiuo požiūriu iš esmės vadovavosi šeštojo dešimtmečio pliuralizmo mokykla.

da naudos daugeliui žmonių, jeigu jos apskritai teikiamos. Individai turi nedaug paskatų jungtis į grupes ir dirbti kolektyvinės gerovės labui, nes tą naudą jie vis vien gaus, net jeigu neprisidės prie kolektyvinių pastangų (iš čia „veltėdžio" terminas). Jeigu veltėdžio problema išties egzistuoja, tai grupės gali mobilizuotis tik tuo atveju, jei jos gali pasiūlyti kokią nors individualizuotą ir privačią naudą prisijungiantiems žmonėms, pavyzdžiui, nemokamą prenumeratą grupės leidiniui, priėjimą prie specialios informacijos arba pigų sveikatos draudimą. Todėl aktyviai gali pasireikšti tik tie interesai, kurie tenkina individualius ir privačius norus.[11]

Manoma, kad veltėdžių problema lengviau sprendžiama mažose grupėse, kur grupės spaudimas ir solidarumo jausmas gali įveikti grynai savanaudiškus motyvus. Šiaip jau vadovaujamasi įsitikinimu, jog problema kyla dėl neišvengiamos žmogiškojo elgesio logikos, ir, tiesą sakant, pati teorija dažnai vadinama kolektyvinio veiksmo logika.[12] Atmesdama optimistinę klasikinio pliuralizmo idėją, kad visi svarbūs interesai anksčiau ar vėliau automatiškai susiorganizuos, kolektyvinio veiksmo logikos teorija prognozuoja, jog susiorganizuos tik mažiausios arba labiausiai individualistiškai orientuotos grupės. Svarbiausia yra tai, kad ši teorija mėgina prognozuoti žmonių elgesį remdamasi universalia žmogiškosios motyvacijos logika.

Tačiau realybė nepatvirtina šios logikos prognozių. Kaip galima paaiškinti faktą, jog atsiranda ir išlieka daugybė didelių organizacijų, kurios savo nariams neduoda beveik jokios asmeninės naudos? Pavyzdys gali būti aplinkosaugos grupės, branduolinio ginklo uždraudimo šalininkų grupės, priešingos stovyklos abortų klausimu, antikarinės grupės, benamių šalpos grupės ar net verslo asociacijos. Skaitytojas veikiausiai pastebės, kad kolektyvinio veiksmo teorija remiasi rinkos logika; ji postuluoja individualius mainų dalyvius, kurių neveikia jokios įtakos, nesaisto jokie bendradarbiavimo, bendrų tikslų siekio ar ištikimybės ryšiai. Tačiau jeigu vadovausimės polio modeliu, tai pastebėsime keletą jėgų, kurios padeda mobilizuoti kolektyvinius interesus ir kurios veltėdžių problemą padaro mažiau bauginančią, nei tai teigia rinkos logika.

11 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).

12 Šis jos įvardijimas perimtas iš Olsono knygos pavadinimo (žr. ankstesnę išnašą). Išimtinį mažų grupių atvejį aptaria Olson, p. 33–35.

Pirma, polyje žmonės egzistuoja ne kaip autonominiai izoliuoti atomai, bet kaip būtybės, kurias veikia tėvų, draugų, mylimųjų, sutuoktinių, vaikų, mokytojų, darbdavių ir bendrų kultūrinių idėjų įtaka. Šie įtakos santykiai sukuria moralines ir socialines, jeigu ne formalias politines lyderystės struktūras. Politinė visuomenė, su jos įtakomis, bendradarbiavimo ir ištikimybės ryšiais, kaip esminiais jos struktūros bruožais, sukuria altruizmo normų bei kanalų kolektyviniams siekiams realizuoti. Žmonės gali prisidėti prie kolektyvinių siekių dėl to, kad taip elgėsi jų tėvai, dėl to, kad juos dalyvauti prašo jų draugai, dėl to, kad vyresnieji juos gėdija dėl nedalyvavimo, dėl to, kad švietimas ir socializavimas juos privertė patikėti aukojimosi bendram labui idėja arba dėl to, kad kolektyvinio veiksmo grupės teikia pagrindą visuomeniniam susitarimui. Visi šie motyvai gali tapti mobilizavimo veiksniais polyje.[13]

Antra, dalyvavimas kolektyviniuose veiksmuose atitinka veikiau aistros, o ne materijos dėsnius. Net jeigu nominalus kolektyvinės pastangos tikslas yra tam tikras rezultatas, dalyvavimo tokioje pastangoje atlygis dažnai ar net dažniausiai yra suvokiamas pagal paties dalyvavimo, o ne pasiekto rezultato vertę. Politikoje kolektyvinis veiksmas yra labiau panašus į sporto varžybas, o ne į rinkos konkurenciją. Žaidžiama dėl pergalės, ir pergalės siekis suteikia žaidimui kryptį bei struktūrą; tačiau dar labiau žaidžiama dėl paties žaidimo, ir didžiausią pasitenkinimą teikia pats dalyvavimas žaidime. Šia prasme kolektyvinio veiksmo sąnaudos (sugaištas laikas ir sunaudota energija) kartu yra ir jo nauda. Kitaip sakant, kolektyvinės gėrybės, kadangi jos teikia kolektyvinio veiksmo malonumus, faktiškai teikia individams paskatų jame dalyvauti.[14]

13 Siauresnis šio argumento variantas sako, jog dinaminiai ir charizmatiniai lyderiai gali įveikti įprastąją savanaudišką potencialių veltėdžių motyvaciją. Antai Ralphas Naderis sugebėjo įteigti teisės studentų ir jaunų teisininkų kohortai, jog reikia pradėti ginti kai kuriuos anksčiau niekaip neatstovaujamus interesus – už tai gaunant labai menką atlygį. Šiuo požiūriu, lyderis kartais gali didelėms grupėms suteikti tą vienybės pojūtį, kurį paprastai suteikia tik nedidelės grupės. Žr. Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer, and Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971).

14 Ypač įžvalgiai šią idėją aptaria Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982), p. 82–91.

Atrodo, jog kartais interesų grupės formuojasi bangomis, tarsi politinė mobilizacija būtų užkrečiama liga. Septintasis XX a. dešimtmetis, panašiai kaip Pažangos epocha (maždaug nuo XIX a. paskutiniojo dešimtmečio iki Pirmojo pasaulinio karo) ir XX a. ketvirtasis dešimtmetis buvo įvairių interesų grupių atsiradimo ir socialinių sąjūdžių pakilimo periodai. Šie intensyvaus interesų grupių formavimosi periodai perša mintį, jog mobilizaciją valdo aistros dėsniai dar ir kita prasme: kolektyvinis veiksmas semiasi energijos pats iš savęs. Grupės imituoja viena kitą; įkvepia viena kitą savo heroizmu; talkina viena kitai; vienos grupės sėkmė teikia paskatų kitoms.[15]

Pagal Roberto Putnamo teoriją, įtakos ir ištikimybės ryšiai, įvairios altruizmo ir dalyvavimo kolektyvinėje veikloje formos, paveldėtos organizuotos kolektyvinės veiklos tradicijos yra savotiškas kapitalas. Bendruomenės lengviausiai įveikia kliūtis kolektyvinei veiklai tuo atveju, kai jos turi šio pobūdžio nuostatų, normų bei grupinio solidarumo didelių atsargų. Žmonių tarpusavio pasitikėjimo jausmas kyla iš bendradarbiavimo su kitais bendruomenės nariais patirties ir skatina žmones dalyvauti kolektyvinėje veikloje. Abipusiškumo, savitarpio įsipareigojimo ir atsakomybės už kitų gerovę normos skatina pilietinį angažavimąsi. Galiausiai, jeigu bendruomenė turi tankų savanoriškų asociacijų tinklą, šis tinklas individui padeda įsitraukti į kolektyvinę veiklą, ir taip individo visuomeninio angažavimosi istorija kuriasi pati. Visi šie veiksniai padeda kaupti „socialinį kapitalą“, kuris, kaip ir fizinis turtas ar materialinė gerovė, gali būti panaudotas individų energijai bendram reikalui pajungti.[16]

Trečiasis veiksnys, paaiškinantis, kodėl kolektyvinio veiksmo logika ne visada veikia polyje, turi sąsajų su simbolikos vaidmeniu. Kolektyvinio veiksmo logika gali būti pateikta kaip kolektyvinių gėrybių problema. Tačiau kiekvienas politinis tikslas gali būti pavaizduotas ir kaip siektina gėrybė, ir kaip vengtina blogybė. Kova už

15 Alternatyvų šio viešojo aktyvumo bangų paaiškinimą teikia Albertas O. Hirschmanas (žr. ankstesnę išnašą). Jo požiūriu, siekį ieškoti pasitenkinimo kolektyvinėje veikloje žadina nusivylimas privačiu materialistiniu vartojimu.

16 Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993), ch. 6.

švarią aplinką yra ir kova prieš taršą; kova už nusiginklavimą yra ir kova prieš branduolinį susinaikinimą. Net jeigu šie apibūdinimai tėra dvi tos pačios monetos pusės, jie asocijuojasi su radikaliai skirtingais vaizdiniais. Žmonės skirtingai reaguoja į blogybes ir gėrybes. Jie daug lengviau susitelkia vengdami potencialaus nuostolio nei siekdami naudos. Atimant iš asmens tai, ką jis jau turi, sužadinamos stiprios emocijos – pyktis, neapykanta, neteisingumo pojūtis. Žadant ką nors nauja sužadinamos fantazijos, viltys bei norai, tačiau kai žmonės jau yra apsipratę su *status quo* ir prie jo prisitaikę, viltys ir norai yra silpni. Viltis tampa stipriu motyvaciniu veiksniu tik tada, kai ją lydi netekties jausmas, kai ji siejasi su nepakeliamos ir blogėjančios dabarties suvokimu.[17]

Potencialaus nuostolio ir potencialios naudos asimetrija psichologijoje ir politikoje kertasi su viena iš pagrindinių ekonominės teorijos prielaidų – kad neišnaudotų galimybių kaštai yra lygiaverčiai bet kurios kitos rūšies kaštams. Neišnaudotų galimybių kaštai yra įsivaizduojami kokio nors nedarymo, išteklių panaudojimo kitais nei faktiškai pasirinktais būdais kaštai. Tad jie veikiau nusako potencialią naudą, o ne faktinius kaštus. Skirtumas tarp faktinių kaštų ir neišnaudotų galimybių kaštų, tarp kolektyvinių gėrybių ir kolektyvinių blogybių, tarp praradimų ir įsigijimų – visa tai labai svarbu politikoje. Šios sąvokos gali būti matematiškai simetriškos ir skirtis tik minuso arba pliuso ženklu, tačiau psichologiškai jos turi labai nevienodas motyvacijos sužadinimo galias. Jeigu interesų grupei pavyksta tam tikrą problemą pavaizduoti taip, kad pabrėžiamos blogybės, praradimai ir kaštai, ji gali efektyviau pajungti individų energiją kolektyviniams tikslams.

Kita labai įtakinga mobilizacijos teorija remiasi idėja, kad problemos prigimtis lemia tai, ar organizacijos pradės ją eskaluoti ir

[17] Yra įdomių tyrimų apie santykinę motyvacinę nuostolio ir naudos galią politinėje kaitoje. Peterio Morriso knygoje *Loss and Change* (New York: Pantheon, 1971) šis klausimas nagrinėjamas psichologijos ir sociologijos požiūriu; Russellas Hardinas jį nagrinėja racionalaus agento teorijos požiūriu kn. *Collective Action* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1982); nuostolio problemą naudingumo teorijoje, naudodamiesi eksperimentiniais duomenimis, svarsto Amos Tversky and Daniel Kahneman, „The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science* 211 (Jan. 30, 1981): 453–458.

kaip jos mėgins tai daryti. Jamesas Wilsonas pateikė schemą, dabar plačiai naudojamą, kuri politinę mobilizaciją sieja su skirtingais vykdomos politikos padarinių tipais.[18] Jis pradeda nuo paprastos idėjos, kad egzistuoja blogi ir geri padariniai, ir teigia, jog būdas, kuriuo šie padariniai pasiskirsto visuomenėje, nulemia tai, ar atsiras ir bus aktyvios tam tikrą problemą eksploatuojančios organizacijos.

Wilsonas remiasi gana įtikinama prielaida, kad žmonės greičiau susitelkia ir agresyviau veikia tada, kai susiduria su juos tiesiogiai ir stipriai paliečiančia problema, o ne su problema, kuri juos paliečia netiesiogiai ir silpnai. Gerus ir blogus padarinius jis apibūdina terminais „nauda" ir „kaštai", o terminais „koncentruotas" ir „difuzinis" apibūdina politikos padarinių intensyvumo laipsnį. Padariniai yra koncentruoti, jeigu jie paliečia nedidelį žmonių skaičių; pavyzdžiu gali būti tam tikros rūšies verslo pajamų apmokestinimas. Jie yra difuziniai, jeigu paliečia didelį žmonių skaičių; pavyzdys gali būti visų pardavimų apmokestinimas. Koncentracijos laipsnis priklauso ir nuo to, ar plačiai padariniai paliečia asmens gyvenimą. Jeigu tam tikros politikos padariniai paliečia didelę asmens laiko arba išteklių (ypač pragyvenimo šaltinių) dalį, tai jie yra labiau koncentruoti nei tuo atveju, kai paliečia periferines jo gyvenimo sritis (tarkime, jo hobį).

Wilsono atsakymas į klausimą, kokio tipo politinių programų padariniai labiausiai skatina politinę mobilizaciją, yra gana paprastas: padarinių (kaštų arba naudos) difuzija neskatina organizavimosi, o koncentracija jį skatina. Wilsoną (ir daugelį tų, kurie naudojasi jo tipologija) domina tai, kaip skirtingų tipų padariniai sukuria labai skirtingas politines varžybas arba konfliktus. Atsižvelgdamas į du politikos padarinių matmenis – naudos/kaštų ir koncentracijos/difuzijos priešpriešą – Wilsonas apibrėžia keturis galimus varžybų tipus, kurie vaizduojami 9.1 lentelėje.

[18] Jamesas O. Wilsonas paskelbė bent trejetą savo teorijos variantų, kuriuose keičiamos arba modifikuojamos kai kurios jos nuostatos: *Political Organizations* (New York: Basic Books, 1973), ch. 16; „The Politics of Regulation", in James McKie, ed., *Social Responsibility and the Business Predicament* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974), p. 135–168; „The Politics of Regulation", in James Q. Wilson, ed., *The Poltics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980), p. 357–394.

9.1 lentelė. POLITINIŲ VARŽYBŲ TIPAI SU PAVYZDŽIAIS

	Nauda	
Kaštai	difuziniai	koncentruoti
Difuziniai	1. Socialinė rūpyba Namų savininkų ipotekos nuolaidos	2. Sveikatos draudimas su papildomai teikiamomis paslaugomis Taksi medalionai Nuolaidos veteranams
Koncentruoti	3. Maisto ir vaistų saugos reglamentacija Aplinkosauginė reglamentacija Automobilių saugos reglamentacija	4. Profsąjungų ir darbdavių derybos Ligoninės *versus* sveikatos draudimo bendrovės Kabelinio ryšio bendrovės *versus* telekomunikacijos bendrovės

Pora šių konfliktų yra lygiųjų varžybos – tos, kurias apibrėžia dvi koncentruotų interesų ir dvi difuzinių interesų aibės. Konfliktai, priklausantys koncentruotiesiems/difuziniams interesams (4 kvadrantas), paprastai baigiasi pato padėtimis arba priešininkų pakaitomis pasiekiamomis pergalėmis, nes nė viena pusė nėra tokia stipri, kad visada įveiktų kitą. Programos, priklausančios difuzinėms/koncentracinėms (1 kvadrantas), pasižymi tolydžia ekspansija, nes renkamieji įstatymų leidėjai turi stiprių paskatų žarstytis difuzinėmis gėrybėmis. (Kodėl jie neturi tokių pat stiprių paskatų difuziniams kaštams minimizuoti? Todėl, kad, pirma, jiems reikia atrodyti plušančiais savo rinkėjų labui. Neprimetę jiems naujų kaštų jie paprasčiausiai neatrodytų reikiamai aktyvūs. Antra, jie gali manipuliuoti šių programų įvaizdžiu pabrėždami jų naudą ir nutylėdami arba sumenkindami kaštus.)

Kitos dvi konfigūracijos apibrėžia nelygias varžybas. Koncentruoti interesai, susidūrę su difuziniais, beveik visada laimi. Koncentruotos naudos/difuzinių kaštų atveju (2 kvadrantas) grupė, galinti turėti naudos, imsis rimtų organizuotų pastangų, o platesnioji grupė, kurios nariams dėl to tektų patirti nedidelių nuostolių, veikiausiai liktų pasyvi ir neorganizuota. Pavyzdžiui, valstijos dažnai

priima įstatymus, reikalaujančius, kad visi valstijoje parduodami sveikatos draudimo polisai būtų siejami su kokios nors papildomos paslaugos, pavyzdžiui, psichologo ar nevaisingumo klinikos paslaugos, pirkimu. Šių paslaugų tiekėjai gali turėti apčiuopiamos naudos dėl tokiu būdu jiems padidintos mokių klientų rinkos; jiems tai žada didelius pinigus. Šios jiems teikiamos naudos kaštai plačiai, tad ir mažiau apčiuopiamai, pasiskirstys visiems tiems žmonėms, kurie moka sveikatos draudimo polisų įmokas. Taigi neabejotina, jog valstijos psichologų asociacija arba nevaisingumo klinikos ims organizuoti kompaniją tokiam įstatymui paremti, o milijonai draudimo polisų pirkėjų liks nesusiorganizavę.

Panašiai koncentruotų kaštų/difuzinės naudos atveju (3 kvadrantas) organizuota opozicija siūlomiems naujiems kaštams lengvai nugalės sunkiai suorganizuojamus potencialius naudos gavėjus. Pavyzdžiui, maisto pramonininkai aktyviai priešinsis naujam įstatymui, draudžiančiam naudoti tam tikrą konservantą, jeigu tai smarkiai padidintų jų gamybos kaštus. Tuo tarpu vartotojams, kurie laimėtų dėl sveikesnio (nors ir greičiau gendančio) produkto, veikiausiai neapsimokėtų imtis organizacinių pastangų, kad pagerintų tokį menkutį savo gyvenimo kokybės aspektą.

Esminė šios analitinės schemos idėja yra tai, kad bet kurios programos naudos ir kaštų pasiskirstymo būdas, ar jie tenka žmonėms difuziniu, ar koncentruotu būdu, nulemia jo generuojamų politinių varžybų tipą. Tad knieti padaryti išvadą, kad naudos ir kaštų pasiskirstymas turi esminės reikšmės bet kuriai politinei programai ir kad net paviršutiniškai susipažinus su politine programa ar projektu, turi būti galima jai rasti vietą lentelėje ir numatyti jos generuojamos politikos pobūdį. Deja, pasirodo, kad politinės problemos dažniausiai neįmanoma įsprausti į kurį nors vieną kvadrantą.

Socialinė rūpyba (*Social Security*) paprastai laikoma klasikiniu tokios politinės programos pavyzdžiu, kurios išskaidytus kaštus (darbo atlyginimo apmokestinimas, kuris pasiskirsto milijonams darbdavių ir darbėmių) atitinka išskaidyta nauda (pensijos, išmokos vienišiems žmonėms ir neįgaliesiems, tenkančios milijonams žmonių). Tačiau kai 1995 m. buvo ginčijamasi dėl subalansuoto biudžeto pataisos, Socialinės rūpybos programa tikrai neatrodė

kaip vangi, pamažu besiplečianti programa. Pataisos oponentai demokratų partijoje skelbė, jog pataisą priėmus smarkiai sumažėtų Socialinės rūpybos finansavimas, nes vaizdavosi, kad jie yra šios programos ir jos teikiamos naudos gavėjų interesų gynėjai. Brėžiant kontrastą su difuzine subalansuoto biudžeto naudos gavėjų grupe Socialinės rūpybos gavėjai buvo vaizduojami kaip koncentruoto intereso grupė, kaip identifikuojama grupė žmonių, kurių pragyvenimo lygis iš esmės priklauso nuo šios programos ir kuriuos nesunkiai gali organizuoti Amerikos pensininkų asociacija. Tad atsakymas į klausimą, ar tam tikras interesas yra koncentruotas, ar difuzinis, gali būti tik santykinis. Politikoje svarbiausia tai, ar priimant sprendimą jo naudos gavėjai ir jo kaštų nešėjai yra *labiau* koncentruoti nei visi kiti žmonės, kurie patiria nuostolių arba gauna naudos dėl to sprendimo.

Imkime dar vieną pavyzdį – muitų tarifus ir importo kvotas, taikomas batų prekybai. Jeigu JAV batų gamybos įmonėms, labai nedidelei gamintojų grupei, pavyksta išsikovoti muitus užsienio batams, tai jos gauna didžiulį pelną, o kaštai plačiai pasiskirsto visiems batų pirkėjams. Mažai tikėtina, jog batų pirkėjai susiorganizuotų į grupę, nes išlaidos batams yra menka jų biudžeto dalis; tačiau batų gamintojai turi stiprių paskatų trintis Kongreso koridoriuose. Tai yra koncentruotos naudos ir difuzinių kaštų situacija (2 kvadrantas). Tačiau ir šią situaciją galime interpretuoti kaip koncentruotų kaštų ir difuzinės naudos atvejį (3 kvadrantas): nesant muito Amerikos pramonininkai su jų palyginti aukštais gamybos kaštais dėl pigesnio importo prarastų dalį rinkos; tačiau vartotojai turėtų šiokios tokios, bet plačiai pasklidusios naudos dėl pigesnių batų. Du nelygių varžybų tipai iš tikrųjų tėra vienas tipas. Jų pavadinimai skiriasi priklausomai nuo to, ar į problemą žvelgiama iš *status quo* perspektyvos, ar iš siūlomo pakeitimo perspektyvos, tačiau bet kuriuo atveju varžybos yra nelygios.

Šis faktas, jog Socialinę rūpybą ar batų importo ribojimą galime kilnoti iš vieno kvadranto į kitą, leidžia visiškai kitaip pažvelgti į problemų santykį su politika. *Politinės problemos nedeterminuoja politinių varžybų pobūdžio; veikiau priešingai, politinės varžybos formuoja būdą, kuriuo suvokiamos pačios problemos.* Problemos neturi kokių nors imanentinių, fiksuotų padarinių, kurie neišvengiamai susiklosto į

tam tikrą struktūrą. Veikiau būtent politika veikia tai, kaip kiti žmonės suvokia siūlymų, sprendimų ar programų padarinius. Ši interpretacija paaiškina, kodėl vykstant varžyboms problemos gali keisti savo vietą lentelėje.[19]

Pažvelkime į valstybinį sveikatos draudimą.[20] Kai tokia idėja pirmąkart buvo iškelta šimtmečio pradžioje, o paskui vėl penktojo dešimtmečio pabaigoje, valstybinės sveikatos draudimo sistemos rėmėjai buvo liberalūs reformatoriai, kurie ją vaizdavo kaip tą atvejį, kur visi gyventojai, patirdami difuzinius kaštus, gauna difuzinės naudos, t.y. mokėdami iš plačios bazės renkamus, tačiau nedidelius mokesčius (1 kvadrantas). Tada Amerikos medikų asociacija (AMA) pradėjo priešingą kampaniją, kad įtikintų medikus, jog kyla grėsmė jų laisvei – kad valstybinė sveikatos draudimo sistema pavers juos valstybės tarnautojais, kaip tai padaryta britų sveikatos draudimo sistemoje, kad ji kontroliuos jų honorarus ir ribos gydymo priemonių pasirinkimo laisvę. Pačią siūlomą programą AMA vaizdavo kaip koncentruotų kaštų primetimą medikų profesijai ir pripažino difuzinę jos naudą visiems gyventojams (3 kvadrantas). Teikdama šį vaizdinį AMA sugebėjo mobilizuoti medikus bei daugelį jų klientų ir veiksmingai pasipriešinti siūlomai valstybinei sveikatos draudimo sistemai. Tačiau septintojo dešimtmečio pradžioje valstybinės sistemos šalininkai persigrupavo, šįkart prisiviliodami ir darbininkų organizacijas, ir vėl iškėlė sveikatos draudimo projektą, apsiribojantį senyvais žmonėmis (*Medicare* programa) ir neturtingaisiais (*Medicaid* programa). Atrodė, kad koncentruota nau-

19 Tiesą sakant, Wilsonas supranta, jog politiką lemia suvokiamas naudos ir kaštų pasiskirstymas. „Ne visi sutaria dėl kaštų ir naudos pasiskirstymo, jų pasiskirstymo suvokimas ilgainiui paprastai kinta, ir tą suvokimą kartais galima pakeisti sumanios politinės propagandos priemonėmis" (Wilson in McKie, žr. 16 išnašą, p. 139). Tačiau jo darbe dėmesys telkiamas į tai, kokio pobūdžio politika susiklosto tarus, kad kaštų ir naudos pasiskirstymas suvokiamas specifiniu būdu, o ne į tai, kaip politikoje formuojamas ir manipuliuojamas pats šis suvokimas.

20 Toliau pateikiamoje politinių kovų šioje srityje interpretacijoje remiuosi šiomis istorinėmis studijomis: Richard O. Harris, *A Sacred Trust* (New York: New American Library, 1966); Theodore Marmor, *The Politics of Medicare* (Chicago: Aldine, 1972); Paul Starr, *The Transformation of American Medicine* (New York: Basic Books, 1983); Gary Belkin and James Morone, eds., *The Politics of Health Care Reform* (Durham: Duke University Press, 1994).

da tenka darbo sąjungoms bei jų sąjungininkėms, taip pat senyviems ir neturtingiems žmonėms, o koncentruotus kaštus pakelia medikai (4 kvadrantas).

Medicare ir *Medicaid* programos buvo priimtos 1965 m., ir joms tolydžio plečiantis tapo aišku, jog jos duoda ne mažiau naudos ligoninėms ir medikams todėl, kad jie galėjo gauti atlygį už paslaugas, kurias anksčiau teikdavo veltui ir todėl, kad jų mokių pacientų ratas smarkiai išsiplėtė. Ligoninės ir medikai, kaip koncentruotos naudos gavėjai, įgijo stiprių paskatų plėsti jų teikiamų medicinos paslaugų asortimentą ar net teikti nebūtinas paslaugas, jei tik sugebėdavo jų kaštus paskirstyti plačioms, neorganizuotoms mokesčių mokėtojų grupėms. Jie vieningai stojo ginti šią sistemą, kai buvo pradėtos kaštų mažinimo reformos. Sveikatos draudimo politika tapo dviejų pusių varžybomis: viena (medicinos paslaugų tiekėjai) gavo koncentruotos naudos, o kitai (mokesčių mokėtojams) teko pakelti difuzinius kaštus (2 kvadrantas).

Nuo devintojo dešimtmečio pabaigos sveikatos draudimo politika vėl ėmė keistis. Daugelis darbdavių nustojo teikti sveikatos draudimo polisus darbuotojams, o draudikai ėmė vengti drausti žmones, turinčius sveikatos problemų. Tuo pačiu metu išlaidos medicinos paslaugoms nepaliaujamai augo, nors tos paslaugos teko vis labiau ribojamoms žmonių kategorijoms. Platesnis medicinos paslaugų prieinamumas, įvedus visuotinio sveikatos draudimo sistemą, galėjo, kaip atrodo, suteikti difuzinės naudos milijonams neapdraustų žmonių. Tačiau kaip pasiskirstytų tokios sistemos kaštai? Prezidento Clintono pasiūlytas visuotinio sveikatos draudimo planas buvo atmestas dėl to, kad oponentams pavyko, sutelkus dėmesį į koncentruotus kaštus, sulaukti paramos iš įvairių interesų grupių, kurios šiaip jau galėjo turėti naudos iš šio plano. Oponentai aiškino, jog plano kaštai tektų pirmiausia darbdaviams (kuriems reikėtų mokėti už darbuotojų sveikatos draudimą), nors plane buvo numatyta įvairių darbdavių kaštų mažinimo būdų. Draudimo kompanijos padėtį vaizdavo taip, tarsi visi kaštai užgultų jas tiek, kad kiltų grėsmė jų pačių išlikimui ir jose dirbančių žmonių pragyvenimo šaltiniui. Šie visuotinio sveikatos draudimo oponentai patraukė savo pusėn ligonines ir medikus Clintono planą vaizduodami kaip strategiją, kuri leis išpampusiems valdžios biurokratams su jų biurok-

ratinėmis taisyklėmis kištis į ligoninių ir gydytojų veiklą. Jie medicinos paslaugų tiekėjams teigė, kad jie taps primetamų koncentruotų nuostolių aukomis, nors faktiškai visuotinis draudimas būtų tik padidinęs kiekį pinigų, kurie naudojami ligoninių ir medikų paslaugoms pirkti.

Kaip rodo sveikatos draudimo pavyzdys, politikoje problemos vaizduojamos taip, kad išryškėtų, kuriems žmonėms ir kokiam jų skaičiui bus naudingas siūlomas sprendimas, kad būtų mobilizuota parama arba priešinimasis tam sprendimui. Programos pačios savaime nenustato kaštų ir naudos pasiskirstymo.[21] Veikiau politiniai agentai bet kokias programas strategiškai vaizduoja kaip varžybas tarp skirtingų kaštų ir naudos pasiskirstymo tipų. Dabar galime detaliau panagrinėti tai, kaip skirtingų interesų konfliktai pasitarnauja apibrėžiant politikos problemas ir kartu tai, kaip politikos problemų apibrėžimas padeda struktūrizuoti politinius konfliktus.

Kaip problemos ir interesai apibrėžia vienas kitą

Mobilizacijos teorijos, kurias ką tik aptarėme, yra dalis bendresnio politinės analizės siekio suprasti pasikartojančias interesų konfliktų struktūras. Ar kai kurie interesai visada yra stipresni už kitus? Aptarėme du atsakymus. Kolektyvinio veiksmo logikos teorijoje interesai, kurie gali būti patenkinti individualistinėmis, padalijamomis, materialiomis priemonėmis, visada įveiks interesus, kurie gali būti patenkinti tik kolektyviomis, nedalomomis ir nematerialiomis priemonėmis. Pagal Wilsono siūlomą padarinių pasiskirstymo

[21] Rogeris Cobbas ir Charlesas Elderis savo klasikiniame darbe apie politikos problemų apibrėžimą pateikia penkias problemų charakteristikas (konkretumą, socialinį reikšmingumą, aktualumą, sudėtingumą ir kategorinį pirmumą) ir argumentuoja, jog priklausomai nuo to, ar problema užima aukštą, ar žemą vietą pagal vieną iš šių matmenų, ji turi didesnę arba mažesnę galią mobilizuoti platesnę visuomenę. Atrodo, kad šias problemų charakteristikas jie traktuoja kaip fiksuotas arba duotas; mano požiūriu, jų teikiamos problemų charakteristikos tėra politikos suformuoti vaizdiniai. Žr. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Boston: Allyn and Bacon, 1972), ypač 7 sk.

teoriją, nedidelės mažumos interesai įveiks daugumos interesus, jeigu kokio nors padarinio poveikis jai bus labai intensyvus, o daugumą palies tik nežymiai.

Pažvelkime į šias teorijas iš platesnės perspektyvos. Pagrindinė demokratijos teorijos problema yra tai, kad interesai, laikomi moraliai lygiais, gali būti politiškai nelygūs. Teisėti, geri ir dori interesai nebūtinai yra stiprūs; tiesą sakant, paprastai jie yra silpni. Tad geri interesai natūraliai neišsilaiko. Juos reikia ginti. Būtent valdžia turi ginti šiuos teisėtus, bet silpnus interesus nuo stipresnių, bet mažiau dorų interesų. Žinoma, demokratijos teorijos nesutaria dėl to, kurie interesai laikytini stipriais arba silpnais ir dėl to, kokias priemones valdžiai leistina naudoti ginant silpnuosius. Tačiau visos jos remiasi šiomis dviem prielaidomis: pirma, kai kurie svarbūs geri interesai yra pernelyg silpni, kad apsigintų patys, ir antra, vienas iš svarbių valdžios uždavinių – ginti šio tipo interesus.

Čia taip pat atsiskleidžia esminis rinkos ir polio, kaip visuomenės modelių, skirtumas. Rinkos teorijos remiasi prielaida, kad kai kurie vieni interesai yra stipresni už kitus, būtent tie, kurie išreiškia svarbiausius daugumos vartotojų poreikius. Nuo demokratijos teorijų jos skiriasi tuo, kad visada postuluoja, jog geri interesai paprastai yra ir stipresni, todėl geri interesai natūraliai reiškiasi rinkos santykiuose ir nereikalauja jokios „dirbtinės" paramos iš valdžios.

Yra daug įvairių schemų geriems/silpniems ir blogiems/stipriems interesams klasifikuoti. Politiniai konfliktai dažnai apibūdinami kaip stiprių „specialių interesų" kova su silpnai ginamais „visuomeniniais interesais". Prezidentas Clintonas apgailestavo dėl to, kad „Kongresas draskomas ir tampomas į visas puses šimtų gerai finansuojamų ir galingų specialių interesų grupių" ir įspėjo, kad „nacionalinis interesas ne visada yra tik mūsų atskirų ir specialių interesų suma".[22] Amerikos politiniame diskurse įvardyti interesą kaip specialų, vadinasi, jį paniekinti subtiliai teigiant kontrastą su neapibrėžtu, hipotetiniu visuomeniniu interesu. Lentelėje 9.2 išvardijamos kai kurios kitos šios pamatinės politinės priešpriešos charakteristikos.

[22] Šios kalbos buvo išspausdintos laikraštyje *Boston Globe*, July 16, ir Jan. 15, 1981; cituojama pagal Graham Wooten, *Interest Groups: Policy and Politics in America* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1985), p. 4.

9.2 *lentelė*. RETORINĖS POLITINIŲ VARŽYBŲ CHARAKTERISTIKOS

Geras silpnas interesas		*Stiprus blogas interesas*
kolektyvinis		individualistinis
difuzinis		koncentruotas
platus		siauras
ilgalaikis		trumpalaikis
dvasinis	*versus*	materialus
socialinis		ekonominis
visuomeninis		grupinis
darbo		kapitalo

Pamatinė visų šių apibūdinimų idėja yra tai, kad siauri, savanaudiški interesai yra pajėgūs nustumti į šalį platesnius, doresnius interesus. Interesai dešinėje lentelės pusėje yra blogi nebūtinai dėl to, kad savo prigimtimi jie yra blogi ar neteisėti. Jie gali būti blogi paprasčiausiai dėl to, kad yra tokie stiprūs, jog nustumtų į šalį kitus labiau teisėtus interesus. Svarbiausia tai, kad kiekviena šios priešpriešos pora nusako nelygias politines varžybas.

Bet kuriose politinėse varžybose abi pusės mėgina sutelkti visą savo galią, tačiau visada tik silpnesnioji pusė mėgina šauktis pagalbos iš šalies. Amerikos politinėje kultūroje, kur valdžia traktuojama veikiau kaip arbitras, o ne kaip vienas iš stipriųjų žaidėjų, svarbiausias išorinės paramos šaltinis yra būtent valdžia. Tad pastebėkime, jog tokiu atveju tampa strategiškai naudinga save vaizduoti silpnesniąja puse, kad gautum tiek pašalinių grupių, tiek valdžios paramos.

Taigi problemos apibrėžimas tampa strategiškai komplikuota problema. Siekiant sulaukti aktyvios galingų grupių paramos naudinga problemą vaizduoti kaip tokią, kurios sprendimas toms grupėms užkraus koncentruotų kaštų arba atneš koncentruotos naudos – kaip tai darė Clintono siūlomos sveikatos apsaugos sistemos reformos oponentai. Imkime saldesnį pavyzdį: koalicija, siekusi pailginti dienos šviesos taupymo periodą pasistengė, kad spalio 31 diena – *Halloween* – būtų įtraukta į siūlomą naująjį periodą, ir taip konditerijos verslininkus paskatino prisijungti prie koalicijos.[23] Čia turime atvejį, kai problemos apibrėžimas – ribos tarp įprastojo ir šviesą

[23] Arlen J. Large, „Congress Again Tinkers with Daylight Time; Candy Lobby Has a Big Hand in This Clock War", *Wall Street Journal*, July 22, 1985, p. 40.

taupančio laiko nustatymas – buvo tiesiogiai paveiktas siekio patraukti savo pusėn tam tikrą grupę.

Siekiant pritraukti išorinių grupių paramą naudinga vaizduotis esant silpnesniąja, labiau visuomeniška puse, o ne stipresniąja, ginančia intensyvius, tačiau siaurus interesus. Mėginimas siaurus interesus pavaizduoti kaip bendrus visuomenės interesus yra klasikinė politinė strategija, kurios esmę išreiškia garsusis Charleso Wilsono teiginys: „kas naudinga *General Motors*, tas naudinga šaliai". Pavyzdžiui, kai Billas Clintonas ir Hilary Clinton pradėjo savo kampaniją už sveikatos draudimo sistemos reformą ir užsipuolė pelno besivaikančią vaistų gamybos pramonę, atsakomasis jos smūgis buvo plati viešųjų ryšių kampanija, vaistų gamybos verslą vaizduojanti kaip humanitarinių pastangų – medicinos tyrimų ir gydomųjų priemonių paieškos – finansavimo šaltinį; pelnymasis iš vaistų pardavimo buvo vaizduojamas kaip antraeilis dalykas.[24]

Yra keletas strategijų, kurias grupės naudoja savo specialius (koncentruotus) interesus mėgindamos pavaizduoti kaip bendruosius. Viena jų yra toji, kai tariamąjį specialų interesą mėginama išskaidyti ir parodyti, jog politinis agentas, kaltinamas tuo, kad siekia savanaudiškų tikslų, iš tikrųjų yra sudarytas iš daugybės paprastų ir vidutinių piliečių. Aplinkosaugos įstatymų sugriežtinimo šalininkai komunalinių paslaugų įmones dažnai vaizduoja kaip tokias, kurios vaikosi pelno (pavyzdžiui, naudoja pigią sieros prisodrintą anglį) visos visuomenės sąskaita (žmonės kenčia dėl teršiamų ežerų ir nykstančios augalijos). Komunalinių paslaugų įmonės kratosi šio vaizdinio teikdamos save kaip akcininkų bendroves, kurias dalinės nuosavybės teise valdo mūsų senelės, našlės ir sunkiai dirbantys amerikiečiai, kuriems tektų pakelti papildomą kaštų naštą, nes griežtesnė reglamentacija sumažintų jų investicijų vertę, ir mažesnė tarša duotų naudos tik mažai elitinei iškylautojų gamtoje grupei, tiems, kurie turi laiko ir pinigų žvejybai bei alpinizmui.

Kita strategija yra visiškai priešinga – mėginama transformuoti tai, kas atrodo esąs siauras koncentruotas interesas ir sutelktų potencialius laimėtojus ar pralaimėtojus į daug platesnę „paprasto žmogaus" klasę. Kai 1995 m. Kongresas ruošėsi nutraukti federali-

[24] Rick Warzman, „Drug Firms' Lobbying to Defuse Criticism by Clinton's Pays Off", *Wall Street Journal*, Aug. 16, 1994, p. 1.

nę nemokamų priešpiečių moksleiviams programą traktuodamas ją kaip biurokratinio lėšų švaistymo atvejį, pirmieji, žinoma, ėmė protestuoti vaikų teisių gynėjai. Tačiau programos gynėjai neapsiribojo tuo, kad vaikus įvardijo kaip nukentėsiančią pusę. Jie pradėjo atsakomąjį puolimą aiškindami, kad 200 000 darbuotojų, aptarnaujančių tą programą, bus atleisti, kad nuostolių patirs tūkstančiai smulkių verslovių, tokios kaip kepyklos ir pieninės, kurios veikiausiai turės atleisti tūkstančius darbininkų, ir kad milijonai mokesčių mokėtojų turės dengti biudžeto skylę, atsirasiančią dėl to, kad visi šie atleisti darbuotojai nebemokės mokesčių.[25]

Panašiai ir ekonominiai interesai gali būti transformuoti į socialinius. Esą protekcionizmas, saugantis mus nuo užsienio konkurencijos, padeda išsaugoti darbo vietas ir taip išsaugoti bendruomenes; žemės ūkio produktų kainos palaikymas, lengvatinės paskolos ūkiams esą padeda išlaikyti ne verslą, bet „gyvenimo būdą"; gynybos agentūrų kontraktai su vieninteliu tiekėju, net jeigu jie atrodo kaip ginkluotės tiekimo monopolio garantijos, iš tikrųjų tėra pastanga išlaikyti stabilų šalies pajėgumą gaminti specializuotą įrangą.

Analogiškai trumpalaikiai interesai gali būti vaizduojami kaip ilgalaikiai. Parama kokiam nors verslui beveik visada vaizduojama kaip išimtinė priemonė, kurios būtina griebtis siekiant gilesnės ilgalaikės restruktūrizacijos. Kad valstybės parama būtų politiškai priimtina, reikia parodyti, jog ji yra „postūmis, o ne pašalpa" – tai metafora, kuria naudojosi prezidentas Clintonas ragindamas didinti nepasiturinčių žmonių galią užsidirbti pajamų, užuot tiesiogiai teikus jiems ekonominę paramą.

Politikoje problemos apibrėžiamos taip, kad tai tarnautų politiniams tikslams, kad būtų mobilizuota parama vienai iš konflikto pusių. Apibrėžti problemą, vadinasi, pasakyti, kas yra dalybų objektas, kurios grupės ir kaip bus paveiktos; kartu tai ir interesų bei aljansų sandaros apibrėžimas. Neįmanomas apolitinis problemos apibrėžimas. Nagrinėdamas bet kurį politinės problemos apibrėžimą, įžvalgus analitikas turi kelti klausimą, kaip tas apibrėžimas apibrėžia suinteresuotas puses bei jų interesus, kam jis paskiria laimėtojų ir pralaimėtojų vaidmenis, ir kaip kitoks apibrėžimas pakeistų galios santykius.

25 Peter Viebling, Letter to the editor, *New York Times*, March 2, 1995, p. A22.

10

SPRENDIMAI

Nelengva būti Jungtinių Valstijų prezidentu: „Išklausau vieną pusę ir atrodo, kad jie sako tiesą; po to kalbuosi su kita puse, ir atrodo, kad jie taip pat sako tiesą, tad lieku ten, kur ir buvau. ... Dieve, už ką toks darbas?"

Neryžtingumas priimant sprendimą yra sena problema, nes taip kalbėjo apie sprendimo priėmimo agoniją Warrennas Hardingas, JAV prezidentas 1920–1924 m.[1] Ne tik prezidentas, bet ir kiekvienas iš mūsų iškilus klausimui „Ką turėčiau daryti?" arba „Kuo galėčiau padėti?" susiduriame su politinio sprendimo priėmimo problema.

Žmogiškosios patirties erdvė teikia daug sprendimų priėmimo būdų: sprendimai gali būti priimami vadovaujantis papročiais, bendruomenės normomis, impulsais, intuicijomis; bendru sutarimu, sprendimo delegavimu, atidėliojimu, sandoriu, tarpininkavimu, teismu, balsavimu ar monetos metimu. Skiriamasis šiuolaikinės politinės analizės bruožas yra tai, kad ji savo dėmesį telkia į vadinamąjį racionalų sprendimų priėmimą. Problemų sprendimas vaizduojamas kaip pasirinkimas iš alternatyvių priemonių tam tikram tikslui pasiekti; racionalumas yra gebėjimas pasirinkti geriausią tikslo realizavimo priemonę.

Šioje koncepcijoje visos politinės problemos sutelpa į vieną metaproblemą: kaip priimti sprendimą, kuris leistų pasiekti geidžiamą tikslą? Jos siūlomi sprendimo priėmimo modeliai yra preskripciniai ir normatyviniai, o ne aprašomieji ar prognostiniai; viešosios

[1] Cituojama pagal Emmet John Hughes, *The Living Presidency* (New York: Coward, McGann & Geohegan, Inc., 1973), p. 135.

politikos problemas jie apibrėžia kaip sprendimų priėmimo problemas ir siekia parodyti, kuris problemos sprendimas yra geriausias.[2] Pagrindiniai šios koncepcijos variantai yra naudos/sąnaudų, rizikos/naudos ir sprendimų analizė.

Racionalaus sprendimo sąvoka

Racionalių sprendimų modelyje politikos problema traktuojama kaip pasirinkimo problema, su kuria susiduria politinis agentas. Agentas yra tas individas (įmonė, organizacija ar bet koks kitas subjektas, galintis priimti sprendimus), kuris turi pasirinkti tam tikrą veiksmų liniją geidžiamam tikslui pasiekti. Ieškodamas sprendimo, agentas atlieka mintinių operacijų seriją. Seriją sudaro šie žingsniai: (1) apibrėžiami tikslai, (2) įsivaizduojamos alternatyvios priemonės jiems pasiekti, (3) įvertinami kiekvienos galimos veiksmų linijos padariniai, (4) pasirenkama toji alternatyva, kuri turi daugiausia šansų duoti geidžiamą rezultatą.

Taip jį apibūdinant racionalaus sprendimo modelis yra panašus į kalbėjimą proza. Mes visi tai darome kasdien beveik automatiškai, kai priimame sprendimus remdamiesi ne vien įpročiu, intuicija ar balsavimu. Išrutuliotas iki savo loginės baigties, tobulo racionalumo idealas reikalautų, kad asmuo apsvarstytų visas galimas alternatyvas (begalinį skaičių) ir įvertintų visus galimus kiekvienos jų padarinius. Tačiau tokiu atveju asmuo netrukus patirtų „analizės paralyžių" ir veikiausiai niekada nepriimtų jokio sprendimo. Todėl racionalumo teoretikai paprastai daro prielaidą, jog žmonės veikia riboto racionalumo sąlygomis. Žmonės svarsto tik kai kurias

[2] Panašaus tipo modelis, dažniausiai vadinamas „viešųjų sprendimų" arba „viešojo pasirinkimo" teorija, naudojamas veikiau elgsenai aiškinti, o ne problemų ar sprendimų analizei. Šie modeliai naudojami aiškinti organizacijų, šalių arba grupių elgesiui praeityje arba prognozuoti jų elgesį ateityje. Čia nenagrinėsime šių aprašomųjų, arba preskripcinių, pasirinkimo modelių paprasčiausiai dėl to, kad juose tiesiogiai neliečiami politinių problemų formavimo klausimai. Klasikinį įvadą į šią sritį pateikia James Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962). Puikią literatūros apžvalgą pateikia Donald Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice* (New Haven: Yale University Press, 1994).

alternatyvas, jie disponuoja ribota informacija ir sprendimo paiešką nutraukia suradę juos tenkinantį sprendimą, užuot toliau ieškoję absoliučiai geriausio veiksmų plano.[3] Tobulai racionalus sprendimų priėmėjas politikoje yra tarsi šventasis religijoje – idealas, kurį viešai išpažįsta kiekvienas, kuriuo vadovautis dauguma žmonių nenori ir kurį pasiekia tik vienetai.

Racionalių sprendimų modeliai paprastai nenagrinėja žingsnių (1) ir (2). Postuluojama, jog agentas jau turi tikslų, juos žino ir geba artikuliuoti. (Politinių interesų teorijos, priešingai, savo dėmesį telkia į klausimą, iš kur žmonės gauna savo tikslus.) Racionalaus sprendimo modeliuose neturi reikšmės nei tai, iš kur atsiranda alternatyvos, nei tai, kurios iš jų bus svarstomos kaip galimos agento pasirinkimo kandidatės. Šiuose modeliuose visas dėmesys sutelkiamas į žingsnį (3), į padarinių įvertinimą. Esminė modelio idėja – palyginti skirtingų alternatyvų padarinius ir pasirinkti tą alternatyvą, kuri duotų geriausių rezultatų.

Visuose racionalaus sprendimo modeliuose sprendimas žingsnyje (4) daromas remiantis vienu kriterijumi – *maksimalia visumine gerove*. Kartais šis kriterijus įvardijamas kaip „patenkinimas", „gerovė" arba „naudingumas", tačiau pamatinė jo idėja išlieka: sprendimų priėmėjas turi rinktis tą alternatyvą, kuri maksimizuotų visuminę gerovę. Jeigu sprendimų priėmėjas yra individas, priimdamas sprendimus jis turi vadovautis savo visuminės gerovės sumetimais. Jeigu sprendimų priėmėjas yra organizacijos atstovas, šalies lyderis arba jos politikos formuotojas, jis turi vadovautis atstovaujamų žmonių visuminės gerovės sumetimais. (Racionalaus sprendimo modeliai, kaip ir rinkos modeliai, bet kurio kolektyvo gerovę apibrėžia kaip jį sudarančių individų gerovės sumą; šią prielaidą jau esame aptarę.) Net jeigu sprendimas būtų labai sudėtingas ir priklausytų nuo daugybės veiksnių, visi sprendimo priėmimo motyvai galiausiai turi būti surikiuoti vieningoje skalėje arba subendravardiklinti, kad atsirastų vieningas visuminės gerovės matas.

[3] Riboto racionalumo sąvoką išrutuliojo Herbertas Simonas savo knygoje *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947). Žr. taip pat naujesnį jo straipsnių rinkinį *Models of Bounded Rationality* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982).

Racionalaus sprendimo modeliai taip pat postuluoja, jog visi svarbūs sprendimo priėmimo sumetimai liečia tik įvairių alternatyvų *padarinius*. Tačiau jeigu manome, kad be veiksmo padarinių egzistuoja ir kitų svarbių sumetimų, tai šis modelis nebus adekvatus. Vieną tokių sumetimų aibę nusako moralės principai ir pareigos. Daugelis filosofų mano, jog tam tikri veiksmai, kurių kaštai didesni už naudą, vis dėlto yra moraliai teisingi, tad jie turi būti atliekami.[4]

Dar vienas svarbus sumetimas priimant sprendimą yra pats sprendimo priėmimo procesas: kartais labiau vertiname tai, kaip sprendimas priimamas negu jo rezultatą. Žmonės vertina bendruomenės susirinkimus ne todėl, kad juose priimami teisingi sprendimai, o todėl, kad individams jie suteikia galimybę dalyvauti politinių sprendimų priėmimo procese. Sprendimo priėmimo procesas net turi įtakos tam, kaip vertiname jo rezultatą. Atsakymas į klausimą, ar paleisti lygtinai kalinį, bus kokybiškesnis ir teisingesnis, kad ir koks būtų jo rezultatas, jeigu sprendimo priėmimo procesas numatys galimybę kalinį pažįstantiems žmonėms išsakyti savo nuomonę apie jo charakterį. Jeigu vien moterų prisiekusiųjų teismas nuteistų vyriškį už išprievartavimą, tokį sprendimą vertintume kitaip nei tuo atveju, jeigu prisiekusieji būtų atrinkti burtų keliu.[5]

Turėdami bendrą racionalių sprendimų modelio vaizdą dabar galime glaustai aptarti jo pagrindinius variantus. *Naudos/sąnaudų analizė* yra bene plačiausiai naudojamas analizės įrankis tiek viešojoje politikoje, tiek privačiame gyvenime. Juo naudojantis mėginama palyginti negatyvius ir pozityvius veiksmo padarinius siekiant, kad būtų įmanoma nustatyti, ar visuminė jų nauda viršija jų sąnaudas (kaštus). Sprendimas priimamas vadovaujantis paprastu kriterijumi arba taisykle: atlik veiksmą, jeigu jo nauda viršija kaštus arba, kalbant šiam modeliui būdingu matematiniu žargonu, „Imkis veiksmo, jeigu ir tik jeigu jo grynoji nauda yra didesnė už nulį". Jeigu sprendimas susijęs ne vien su tuo, ar imtis konkretaus veiksmo, bet tai, kurio veiksmo imtis esant keletui galimų veiksmų,

[4] Žr. Steven Kelman, „Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique", *Regulation*, January/February 1981: 33–40.

[5] Puikią šio pobūdžio kritiką pateikia Laurence H. Tribe, „Policy Science: Analysis or Ideology?" *Philosophy and Public Affairs* 2 (1972): 66–110.

procesas išlieka tas pats, ir sprendimo priėmimo kriterijus yra toks: imkis to veiksmo, kuris duotų didžiausios grynosios naudos.

Skaitytojas veikiausiai pats, priimdamas savo sprendimus, naudojasi šiuo metodu, jeigu ne naudodamas formalios kiekybinės analizės metodus, tai bent jau sudarydamas savo planuojamo veiksmo „pliusų" ir „minusų" sąrašą. Vienintelis skirtumas tarp jūsų pliusų ir minusų sąrašo ir formalios naudos/sąnaudų analizės, kurią atlieka politikos analitikai, yra tai, kad jų analizėje pasirodo daugiau skaičių. Kiekvieną pliusą ir minusą jie bando išmatuoti. Sprendžiant klausimą, ar veiksmas „apsimoka", jums galbūt pakanka intuityvaus tokio sąrašo suvokimo; tačiau formalūs analitikai pagal bendrą vardiklį stengiasi išmatuoti visus padarinius, kad matavimo rezultatai galėtų būti susumuoti. Analitikai yra aritmetikos aistruoliai.

Naudos/sąnaudų analizėje mato vienetai paprastai yra doleriai, nes pradinis analizės postūmis yra klausimas, kaip geriausia išleisti pinigus. Naudos/sąnaudų analizė naudojama ieškant atsakymo į tokius klausimus: „Ar verta skirti pinigų nacionalinei kampanijai prieš rūkymą?", „Ar verta iš automobilių gamintojų pareikalauti, kad automobiliuose būtų įrengtos oro pagalvės?" Analitikas dolerinius programos kaštus palygina su dolerine jos nauda ir pateikia atsakymą.

Tais atvejais, kai veiksmo padariniai yra tokie sunkiai įvertinami dalykai kaip mirtis, sugadinta politinė reputacija, miesto nuosmukis ar tam tikro arealo gyvūnijos sunaikinimas, jie vis vien turi būti matuojami, kad būtų įtraukti į naudos/sąnaudų analizę. Dažnai tokie dalykai paprasčiausiai ignoruojami dėl to, kad nėra jokio patikimo jų vertės išmatavimo būdo, ir būtent ši jų ignoravimo nuostata rodo rimtą paties metodo trūkumą. Kartais jie įspraudžiami į prokrustinę analizės lovą. Viena labiausiai probleminių naudos/sąnaudų analizės sričių yra įstatyminė reglamentacija sveikatos apsaugos ir darbo saugumo srityse, kur politinio pasirinkimo padariniai reiškiasi kaip traumos, ligos ir mirtys arba kaip sveikata, ilgaamžiškumas ir aukšta gyvenimo kokybė. Analitikai yra pasiūlę būdų, leidžiančių apskaičiuoti žmogaus gyvybės arba fizinio sužeidimo vertę doleriais. Remiantis tokiais apskaičiavimais galima teigti, kad, pavyzdžiui, darbininko statybininko gyvybės vertė yra 650 000

dolerių, ir kad darbų saugos priemonė neturi būti diegiama, jeigu jos kaina viršytų gyvenimo, kurį ji padėtų išsaugoti, vertę.[6]

Daugelio politikos problemų atveju mums labiausiai rūpi ne tiesioginiai, bet galimi padariniai, dėl kurių net nesame tikri, ar jie apskritai atsiras. Pavyzdžiui, blogi naujo vaisto padariniai gali pasireikšti tik po daugelio jo vartojimo metų, arba naujo ginklo nepatikimumas gali išryškėti tik kovos lauke. Aplinkosaugai, saugumui, sveikatos apsaugos reguliavimui nuolat iškyla problemų, atsiradusių dėl netikrumo, t.y. mes įtariame, baiminamės ar net turime įtaigių ženklų, kad atsitiks kas nors blogo, tačiau tvirtai to nežinome. Iškilus šio pobūdžio problemoms sprendžiant, ar verta imtis tam tikro veiksmo, gali būti naudojama *rizikos/naudos analizė* (arba tiesiog *rizikos analizė*). Ji atliekama lygiai taip pat, kaip naudos/sąnaudų analizė – sudedate veiksmo pliusus ir minusus; skirtumas tik tas, kad minusai čia nusako neigiamų padarinių mastą ir jų *tikimybės* laipsnį. Pavyzdžiui, jeigu būtų 10 proc. tikimybė, kad naujas vaistas nužudys 100 žmonių, jo *laukiami kaštai* būtų įvertinti kaip 10 žmonių gyvybė (10 proc. nuo 100 žmonių).

Kaštų įvertinimas rizikos analizėje yra kartu ir paprastas, ir gilus. Procedūra grindžiama elementaria aritmetika: padarinio (tokio kaip prarasti doleriai arba prarastos gyvybės) mastas padauginamas iš dešimtainės trupmenos, išreiškiančios jo tikimybę. Kadangi rizikos problemų atveju visada turime reikalų su mažesne nei 100 procentų tikimybe (jeigu įvykio tikimybė būtų 100 proc., tai jis būtų visiškai numatomas ir nekiltų jokios rizikos problemos), *ši sandauga visada sumažina pradinį mastą.*

O dabar gilusis analizės aspektas: *ši metodika remiasi prielaida, jog blogas padarinys yra mažiau blogas, jeigu nėra tikra, kad jis atsiras.* Net jeigu jo atsiradimo tikimybė yra 99 proc., rizikos/naudos analizėje jam teikiama mažesnė vertė nei rezultatui, apie kurį žinome, jog jis įvyks.

6 Kartais, nors rezultatus, kuriuos norime pasiekti, sunku išmatuoti doleriais, norime palyginti keletą programų, duodančių to paties tipo padarinių, pavyzdžiui, skirtingas darbų saugos programas arba vadybos naujoves, kuriomis siekiama padidinti darbo produktyvumą. Tokių problemų atveju *kaštų efektyvumo* analizė apibrėžia naudą nedoleriniais vienetais, pavyzdžiui, išsaugotų gyvybių skaičiumi arba per darbo valandą pagaminto produkto kiekiu, ir tada palyginamas skirtingų programų vienetinis efektyvumas. Sprendimo priėmimo taisyklė čia skamba taip: rinkis tą programą, kurios vienetiniai kaštai būtų mažiausi.

Ir jeigu rezultatas yra absoliučiai katastrofinis, bet labai mažai tikėtinas, analizė jam neteiks beveik jokios vertės. Pavyzdžiui, avarija atominėje jėgainėje nusineštų 10 000 žmonių gyvybių, tačiau tarus, kad jos tikimybė tėra 1/100 000 (arba 0,00001), jos laukiami kaštai būtų tik 1/10 žmogaus gyvybės (0,00001×10 000 žmonių gyvybių).

Idėja, kad rezultato vertę gali *atsverti* arba sumažinti jo atsiradimo tikimybė, taikoma ne tik neigiamiems, bet ir teigiamiems veiksmų padariniams, ne tik sąnaudoms (kaštams), bet ir naudai. Pavyzdžiui, vadybos naujovė, kuri padėtų gauti papildomą milijoną dolerių pelno, bet kurios realizavimo tikimybė yra tik 75 proc., būtų traktuojama kaip laukiama 750 000 dolerių nauda.

Naudos mastas, atsveriamas jos tikimybės laipsnio, vadinamas *laukiama verte*, arba *laukiamais kaštais*, ir tai yra pagrindinė rizikos/naudos analizės sąvoka. Čia atsiskleidžia dar gilesni analizės aspektai. Realiame gyvenime tikėtini veiksmo padariniai galiausiai vienaip ar kitaip pasireiškia. Avarija arba neįvyksta ir joks žmogus nepraranda gyvybės, arba ji įvyksta ir 10 000 žmonių žūsta. Nėra vidurio kelio. Avarijos padarinius galėtų sušvelninti Raudonasis kryžius, tačiau jie nebus mažiau skausmingi dėl to, kad jų tikimybė buvo labai maža. Rizikos/naudos analizėje, priešingai, laukiamos vertės yra padariniai, kuriuos švelnina iš dangaus nuleidžiamos tikimybių trupmenos.

Rizikos/naudos analizė remiasi prielaida, jog laukiamą vertę vėliau atliekant aritmetinius veiksmus galima traktuoti kaip tikrą. Grįžkime prie supaprastinto pavyzdžio: jeigu sprendžiant saugos standartų klausimą mums rūpėtų tik jų įgyvendinimo kaštai ir galimas išgelbėtų gyvybių skaičius, tai rizikos analizė galėtų atrodyti taip:

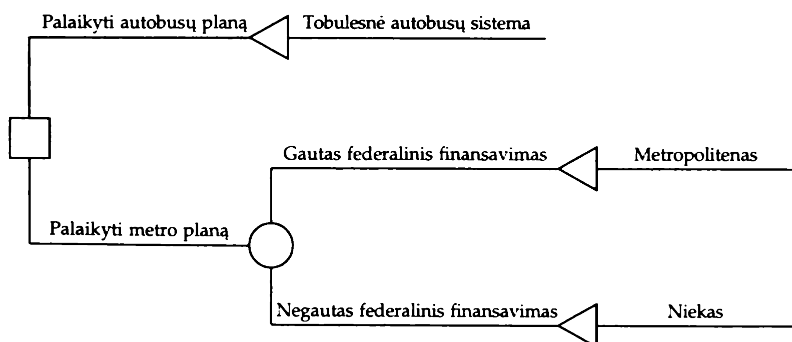
Saugumo standartų įgyvendinimo kaštai =	$1 milijonas dolerių
Laukiama standartų vertė =	0,1 gyvybė
Vienos gyvybės išsaugojimo kaštai =	$1 milijonas ÷ 0,1 = $10 milijonų

Atkreipkite dėmesį į tai, kad dalijamasis skaičius (standartų kaštai) grindžiamas darbo ir medžiagų rinkos kainomis, o skaičius, iš kurio jis dalijamas, nusako tikimybinio įvertinimo skaičiaus kombinaciją su realių gyvybių skaičiumi. Rizikos/naudos analizė bet kurią laukiamą vertę aritmetiškai leidžia traktuoti kaip tikrą vertę, nors šie du vertės tipai turi labai skirtingas prasmes žmogiškajame patyrime – viena yra realiai patiriama ir turi empirinį referentą, o kita egzistuoja tik kaip aritmetinė idėja.

Laukiamos vertės sąvoka atlieka esminį vaidmenį *sprendimų analizėje*, t. y. teorinėje konstrukcijoje, kurią naudojant siekiama struktūrizuoti problemas tais atvejais, kai nėra tikrumo dėl veiksmų padarinių arba kai egzistuoja pasirinkimo tarp skirtingų to paties veiksmo padarinių galimybė. Sprendimų analizė eksplicitiškai priima individualaus asmens perspektyvą ir, šalia informacijos iš kitų šaltinių, naudojasi jo subjektyviais vertės ir tikimybių įvertinimais. Ji naudojasi tikimybe ne tik tikėtinų padarinių vertei pasverti, bet ir materialiai nepasveriamų padarinių vertei nustatyti. Ir pateikia vizualinį sprendimų žemėlapį.

Tarkime, pavyzdžiui, kad miesto meras sprendžia klausimą, kurią iš dviejų miesto transporto patobulinimo programų jam derėtų palaikyti.[7] Viena leistų patobulinti esamą susisiekimo autobusais sistemą palyginti nedideliais ir žinomais kaštais, kurie galėtų būti padengti šiek tiek padidinus turto mokesčius. Kita, ambicingesnė, programa, gavus federalinį finansavimą, leistų pastatyti naują metro sistemą, tačiau šis planas gali amžiams įstrigti federalinės biudžeto politikos brūzgynuose. Metro sistema būtų daug pranašesnė už atnaujintą autobusų sistemą, tačiau negavęs federalinio finansavimo miestas negalėtų jos pastatyti. Ar merui reikėtų rizikuoti ir paremti ambicingesnį tikslą, ar veikiau tenkintis kuklesniais, bet tikresniais rezultatais? Sprendimų analizėje mero problemą vaizduoja 10.1 diagramoje pateiktas sprendimų medis.

10.1 DIAGRAMA

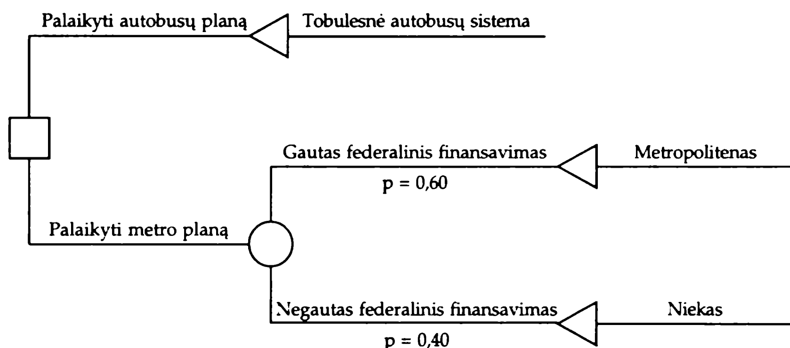


[7] Šį pavyzdį pasiskolinau, šiek tiek jį modifikuodama, iš Robert Behn and James Vaupel, *Quick Analysis for Busy Decision Makers* (New York: Basic Books, 1982), ch. 3.

Sprendimų analizėje medis skaitomas iš kairės į dešinę. Kvadratas pradžioje žymi asmens sprendimą. Atsišakojančios linijos vaizduoja alternatyvius veiksmų planus. Trikampiai vaizduoja galutinius padarinius, kurie turi būti įvertinti. Apatinė šaka, vaizduojanti metro statybos plano pasirinkimą, veda prie apskritimo, kuris žymi tik tikėtiną įvykį, šiuo atveju – federalinį finansavimą, kuris gali būti gautas, bet gali būti ir negautas. Kiekvienas šių įvykių turi savo galutinį įvertintiną rezultatą (jį žymi trikampiai), šiuo atveju – pastatytą metropoliteną arba nieką.

Norėdamas priimti sprendimą, meras turi žinoti, kokia yra federalinės paramos gavimo tikimybė, ir kiekvieno sprendimo rezultato vertė. Informacijos apie federalinio finansavimo tikimybę jis gali gauti kreipęsis į valstijos atstovus Kongrese, pasisamdęs konsultantą arba paprasčiausiai padaręs apgalvotą savo paties spėjimą. Tada jis įrašo atitinkamus skaičius į sprendimo medį. Mūsų pavyzdyje tarsime, kad tikimybė gauti federalinį finansavimą lygi 60 proc., o tikimybė jo negauti – 40 proc. Šios tikimybės įtraukiamos į 10.2 diagramą ir naudojamos, kaip ir rizikos analizėje, šių rezultatų vertei pasverti.

10.2 DIAGRAMA

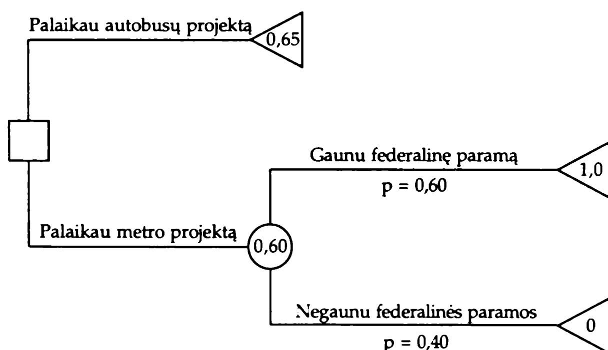


Vertindamas rezultatą, sprendimų analitikas visada naudojasi skale nuo 0 iki 1, kurioje 0 priskiriamas blogiausiam rezultatui (šiuo atveju – jeigu nieko nepadaroma), o 1 – geriausiam rezultatui (jeigu pastatomas metropolitenas). Tarpinių rezultatų vertinimas yra šiek tiek sudėtingesnis. Siekdamas išsiaiškinti, kokią vertę turi patobulinta autobusų sistema, meras atliktų mintinį loterijos žaidimą. Jis įsivaizduotų daugybę lošimų tarp geriausio ir blogiausio rezul-

tato – metropoliteno ir nieko – ir mėgintų nustatyti tašką, kur jaučiasi „abejingas" pasirinkimui tarp rizikingo metro statybos projekto ir patikimo autobusų sistemos tobulinimo plano. Pavyzdžiui, jeigu federalinio finansavimo tikimybė būtų tik 50 proc., tai jis pasirinktų autobusų sistemos tobulinimą, tačiau jeigu ši tikimybė būtų 80 proc., jis veikiau rizikuotų ir pasirinktų metro sistemos statybą. Tačiau jeigu ši tikimybė būtų 65 proc., jis negalėtų apsispręsti ir būtų abejingas. Sprendimų analitikas tada padarytų išvadą, jog skalėje nuo 0 iki 1 autobusų sistemos tobulinimo vertė merui yra 0,65.[8]

Turint visus šiuos skaičius nesunku priimti sprendimą. Dauginame kiekvieno tikėtino rezultato vertę iš jo tikimybės laipsnio ir gauname laukiamą vertę: 0,60 × 1 = 0,60 metro sistemos atveju ir 0,40 × 0 = 0 tuo atveju, kai piliečiai negauna nieko. Sudedame šias vertes ir gauname bendrą apatinės šakos vertę – 0,60. Alternatyvaus pasirinkimo – autobusų projekto – vertė yra 0,65. Netikrumo sąlygomis šis pasirinkimas yra naudingesnis, todėl meras turi pasirinkti pastarąjį projektą (žr. 10.3 diagramą).

10.3 DIAGRAMA



[8] Veikiausiai galvojate: „Koks absurdiškas daiktų vertinimo būdas". Tačiau aš tik aiškinu tai, kaip atliekama sprendimų priėmimo analizė. Tais atvejais, kai kiti kiekybiniai rodikliai yra netinkami arba neprieinami, sprendimų analizė rezultatus vertina palygindama juos su „atskaitinio lošimo" standartu, ir tie, kurie ja naudojasi, šio tipo vertinimą laiko tiksliu ir vienareikšmišku. Žr. Behn and Vaupel, *ibid.*, p. 60–63 ir 227–228. Taip gautas vertes jie vadina preferencinėmis tikimybėmis, ir siekia parodyti, kad vertės, arba preferencijos, yra reiškiamos tikimybių terminais. Howardas Raiffa, savo klasikiniame tekste, *Decision Analysis* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1968), vadina jas „atskaitinės loterijos bilietais".

Čia mums nebūtina gilintis į technines sprendimų analizės detales.[9] Pakanka pasakyti, kad politikos analitikai yra sukūrę labai rafinuotų šios analizės modelių. Tačiau rafinuotumas nekeičia jų pamatinės idėjos. Mums svarbiausia suprasti esmines prielaidas, kuriomis remiamasi.

Kai kurias kaštų/naudos, rizikos/naudos ir sprendimų analizės prielaidas jau aptarėme anksčiau, tad čia pakanka jas tik priminti. Pirma, veiksmai turi būti vertinami pagal jų padarinius, o ne, pavyzdžiui, pagal jų ištakas, pagal teisingumo principus, pagal naudotas procedūras ar pagal jų emocinį patrauklumą. Antra, sprendimai turi būti priimami nustatant tikslus ir priemones, įvertinant skirtingas veiksmų alternatyvas ir iš jų pasirenkant geriausią. Trečia, geriausias veiksmas gali būti atrastas naudojant vieningą vertės „dydžio" matą. Jeigu visi galimi padariniai, negatyvūs ir pozityvūs, matuojami vienodu matu, tai atrasti veiksmą, duodantį didžiausios naudos, visai nesudėtinga. Ketvirta, tikėtini padariniai gali būti išmatuoti dauginant jų tikimybės laipsnį iš jų masto ir tada rezultatai traktuotini kaip tikros vertės.

Be šių gana akivaizdžių racionalaus sprendimo modelių prielaidų reikia atkreipti dėmesį į mažiau pastebimus, bet ne mažiau svarbius jų bruožus. Racionalaus sprendimo modelis yra eksplicitiškai individualistinis, nes politines problemas vaizduoja kaip vieno proto racionalaus išskaičiavimo objektą. Geras sprendimas yra mąstymo, o ne derybų, balsavimo ar kompromiso rezultatas. Politines problemas modelis vaizduoja iš „politinio agento", arba „sprendimų priėmėjo", t. y. subjekto, disponuojančio psichologiniu pajėgumu ir autoriteto galia priimti nuoseklų, vieningą sprendimą, pozicijos. Ši abstraktaus sprendimų priėmėjo konstrukcija leidžia modelį taikyti organizacijoms, agentūroms, vyriausybėms ir valstybėms, jei tik galima tarti, jog turime reikalų su vieningu sprendimų priėmimo subjektu. Antai vadovėlinio įvado į sprendimų analizę autoriai teigia, jog sprendimų analizė „gali būti naudojama, kai sprendimas liečia viešojo pareigūno rinkimus, futbolo rungtynių rezultatą, šuntavimo operaciją pacientui ar nacionalinę sveikatos apsaugos politiką. ..."[10] Ta-

[9] Gerą šios problematikos įvadą pateikia Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: Norton, 1978).

[10] Behn and Vaupel, *op. cit.* (7 išnaša), p. 228.

čiau jie daro išimtį problemoms, kur „sprendimo priėmimo galia yra išskaidyta tarp daugybės individualių agentų ir/arba organizacinių vienetų", nes „šioje knygoje tariame, jog sprendimų priėmėjas priima autoritetingus sprendimus ir pats prisiima už juos atsakomybę... ."[11]

Polyje sprendžiant bet kurį bent kiek svarbesnį klausimą autoritetas paprastai yra išskaidytas, jungtinis, sutartinis ir visada ginčijamas. Dauguma viešosios politikos problemų siejasi su klausimu, kas turi teisę priimti sprendimus. Racionalaus sprendimo modelis paprasčiausiai postuluoja, kad ši problema jau yra išspręsta arba kad jos apskritai nėra. Tačiau racionalaus sprendimo modelio šalininkų nejaudina ši jų modelio spraga. Veikiau priešingai, vienu iš savo modelio privalumų jie laiko tai, kad „tikrieji" interesai juose atsiskleidžia grynuoju pavidalu, be politikos iškraipymų. Antai Robertui McNamarai du jo mokiniai priskiria nuopelną už tai, kad jis įtikino Pentagoną „priimant sprendimus vadovautis nacionaliniais interesais, o ne kompromisais tarp įvairių institucijų bei lokalinių interesų".[12] (Atkreipkime dėmesį į retorinę nacionalinių (gerų) ir lokalinių (blogų) interesų priešpriešą.) Kiti pora autorių mus įtikinėja, jog taikant naudos/kaštų analizę „atsižvelgiama į silpnai organizuotų arba silpnais ryšiais siejamų individų interesus. ... Naudos/kaštų analizė ... faktiškai nubrėžia ribas politinio proceso klaidžiojimams".[13] Racionalaus sprendimo modelių šalininkai žada vos ne politikos pabaigą.

Sprendimų priėmimas polyje

Pats racionalaus sprendimo modelis yra tam tikras dramaturginis siužetas. Suvokus šį faktą galima suprasti, kaip jis veikia ir kokį vaidmenį atlieka politikoje. Jis mums siūlo susitapatinti su protagonistu (sprendimų priėmėju), kuriam tenka spręsti klausimą, pri-

11 *Ibid.*, p. 377.

12 Alain Enthoven and K. Wayne Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961-1969* (New York: Harper & Row, 1971), p. 160; citata iš James Fallows, *National Defense* (New York: Random House, 1981), p. 21.

13 Stokey and Zeckhauser, *op. cit.*(išnaša 9), p. 151.

lygstantį vos ne dilemai. Sumaišties ir skubumo pojūtis, kurį išreiškia prezidento Hardingo aimana, yra emocinis siužeto užtaisas. Siužeto herojus yra politikos analitikas, ginkluotas racionalaus sprendimo modeliais. Racionalaus sprendimo modelis siūlo problemos sprendimą. Sumaištį jis stabdo iš informacijos lavinos išgriebdamas svarbiausius dalykus. Jis siūlo paprastą sprendimo priėmimo taisyklę – „kokios nors gėrybės maksimizavimo" kriterijų.

Svarbiausia, racionalaus sprendimo modelis žada apibrėžtumą: atlikę analizės procedūrą, gausime apibrėžtą atsakymą. Net jeigu gautume lygiaverčius atsakymus, pavyzdžiui, kad dviejų programų naudos ir sąnaudų santykis yra vienodas, aiškiai žinotume, jog visai nesvarbu, kurią iš jų pasirinksime. Manau, jog būtent šis racionalaus sprendimo modelių pažadas nukelti nuo mūsų pečių kankinančias pasirinkimo problemas yra jų patrauklumo šaltinis, o ne jų kontraintuityvus, politiškai nerealus ir kartais moraliai nepriimtinas manipuliavimas skaičiais.

Polyje racionalaus sprendimo modeliai – kaip ir kiti problemų apibrėžimo būdai – tėra įtaigos priemonės, naudojamos suinteresuotų grupių. Apibūdinant problemą racionalaus sprendimo modelio terminais siekiama apibrėžti ir valdyti jos ribas: kas bus laikoma problemomis ir kas nebus jomis laikoma, kaip tam tikrą reiškinį traktuos vieni žmonės ir kaip kiti į jį reaguos. Kiekvienas žingsnis racionalaus sprendimo modelyje gali būti suvokiamas kaip sprendimo kontrolės strategijos dalis, o ne vien kaip pastanga palengvinti sprendimo priėmimo kančias. Palyginę strateginę kiekvieno žingsnio funkciją su jo funkcija „gryname" analitiniame modelyje, geriau suprasime, kaip racionalaus sprendimo modelis funkcionuoja polyje.

Pagal modelį suformuluoti tikslai yra standartas, kuriuo remiantis vertinami galimi veiksmai. Kad tikslai atliktų šią funkciją, jie turi būti žinomi sprendimų priėmėjui, jie turi būti eksplicitiškai suformuluoti ir pastovūs. Jeigu sprendimų priėmėjas negalėtų artikuliuoti savo tikslo arba negalėtų jo suformuluoti pakankamai tiksliai, kad galima būtų žinoti, ar jis buvo įgyvendintas, arba dažnai keistų savo tikslus, tai neturėtume stabilaus standarto, pagal kurį būtų galima įvertinti siūlomų alternatyvų efektyvumą. Tad tikslų aiškumas ir tikslumas analitiniame modelyje yra ne tik pageidautina, bet ir būtina sąlyga.

Polyje tikslų deklaracijos yra ne tik norų ir ketinimų išraiška, bet ir priemonė politinei paramai mobilizuoti. Ateities vaizdiniai, kurie jose piešiami, naudojami paramai mobilizuoti. Šiam tikslui dažnai geriau pasitarnauja dviprasmiškumas, o ne aiškumas ir tikslumas. Prisiminkime kai kurias dviprasmiškumo funkcijas politikoje. Apibūdindami tikslus miglotai ir dviprasmiškai, lyderiai gali tikėtis sulaukti paramos iš skirtingų grupių, net jeigu jos tarpusavyje nesutaria specifiniais klausimais, ir suvienyti žmones, kurie palaiko tą pačią politiką, nors galbūt skirtingais sumetimais. Miglotai formuluojami tikslai įstatymų projektuose įstatymų leidėjams leidžia lengviau juos priimti konfliktų interpretacijas bei sprendimo užduotį perstumiant administracinėms agentūroms.

Ketinimų miglotumas politikui suteikia manevro laisvę ateityje. Alanas Greenspanas, Federalinio rezervų banko pirmininkas, garsėja savo gebėjimu strategiškai naudotis dviprasmybėmis ir išlaikyti banko veiksmus paslaptyje iki paskutinės minutės. Kai 1995 m. vasarą kiekvienas spėliojo, ar Bankas galiausiai sumažins trumpalaikių palūkanų normas, po to, kai prieš metus jis jas septynis kartus iš eilės didino, Greenspanas pasakė kalbą, leidžiančią suprasti, jog palūkanų normos klausimu Bankas gali žengti bet kuriuo keliu. „Mane nuolat kankina nerimas dėl to, ar nekalbu pernelyg aiškiai", – taip jis šmaikštavo po savo kalbos. Anksčiau tą pačią dieną ataskaitoje Senato bankininkystės komitetui jis įspėjo: „Jeigu pasakiau ką nors, ką šiuo požiūriu jūs visiškai suprantate, tai veikiausiai padariau klaidą". Greenspanas turėjo rimtų priežasčių vengti aiškumo, nes po kelių savaičių jis turėjo dalyvauti pinigų politikos komiteto susirinkime ir jeigu būtų iš anksto paskelbęs savo ketinimus, tai į keblią padėtį būtų pastatęs komiteto narius: jiems būtų tekę arba jį paremti ir jaustis jo sprendimų štampuotojais, arba siūlyti kitokią politiką ir būti suvoktiems kaip savo pirmininko oponentais. Aiškumo vengimas padėjo Greenspanui dorotis su savo paties organizacijos vidaus politinėmis problemomis.[14]

Žodžiu, labai retai kam nors (juo labiau politikui) apsimoka aiškiai ir nedviprasmiškai artikuliuoti savo tikslus. Tačiau galime žengti dar vieną žingsnį ir teigti, kad nepriklausomai nuo fakto, jog dvi-

[14] Keith Bradsher, „Fed Sees Signs of Weakness in Robust Economy", *New York Times*, June 22, 1995, D1, D17.

prasmybė polyje yra sąmoningai naudojama priemonė, dviprasmybės pašalinimas iš polio iš principo yra neįmanomas. Kaip sako Murray Edelmanas, vienas iš politikos tikslų yra daiktų įvardijimas, o kiekvienas įvardijimas yra metafora.[15] Ką nors įvardijant ar net paprasčiausiai ką nors skaičiuojant įvardijamas arba skaičiuojamas daiktas įtraukiamas į tam tikrą daiktų arba idėjų klasę, teigiant jo panašumą į kitus tokios klasės elementus. Politikai gali naudotis šia metaforine įvardijimo galia ir kurti politinius aljansus. Respublikonų „Kontrakto su Amerika" straipsnis apie „Atlyginimų didinimą ir darbo vietų kūrimą" nieko konkretaus nepasako nei apie atlyginimus, nei apie darbo vietas. Faktiškai jis siūlo reformą, kuri nustatytų ribas įstatyminiam aplinkosaugos, sveikatos apsaugos, darbo saugumo reglamentavimui. Tačiau toks jo įvardijimas siunčia kitokį (kad ir klaidinantį) signalą profsąjungoms ir jų šalininkams, t. y. grupėms, kurios galėtų iškart pasipriešinti darbo saugos ir sveikatos apsaugos garantijų apkarpymui.

Neišvengiamas politinių tikslų dviprasmiškumas reiškia, kad jie yra labiau panašūs į judančius taikinius, o ne į nuolatinius standartus. Jeigu tikslai nuolat kinta priklausomai nuo to, kokią reikšmę jiems teikia skirtingi žmonės, jie negali būti stabilus atskaitos taškas vertinant alternatyvius veiksmus. Negalime jų pagrindu ką nors matuoti (kaip to reikalauja racionalaus sprendimo modelis), tačiau manipuliuodami jų simbolinėmis prasmėmis galime mobilizuoti paramą arba priešiškumą. Tikslai sąveikauja su veiksmais. Imantis veiksmų tikslui pasiekti pats tikslas pradeda keistis, keičiasi ir žmonės, kurie jį palaiko arba jam priešinasi, o naujos prasmės ir nauji aljansai savo ruožtu keičia mūsų idėjas apie tai, kokių veiksmų reikėtų imtis.

Antrasis racionalaus sprendimo modelio žingsnis – alternatyvių veiksmų svarstymas – polyje yra ne mažiau komplikuotas. Analitiniame modelyje alternatyvos stebuklingai kyla sprendimų priėmėjo galvoje arba, dar geriau, jo patarėjo analitiko galvoje. Tik dvi kliūtys riboja nagrinėjamų alternatyvų skaičių ir pobūdį: vaizduotės stoka ir praktiškumo sumetimai. Dorojimuisi su pirmąja kliūtimi politikos patarėjai rekomenduoja mąstymo išlaisvinimo praty-

15 Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), p. 157–158.

bas, tokias kaip „smegenų šturmas", „lateralinis mąstymas" arba „sąvokinis deblokavimas".[16] Antroji kliūtis yra paprasčiausia kaina, kurią neišvengiamai mokame už gyvenimą ribotų išteklių ir neribotų poreikių pasaulyje.

Svarstomų alternatyvų skaičiaus ir jų pobūdžio kontrolė polyje yra politinio žaidimo esmė. Gebėjimas klausimų neįsileisti į politinę darbotvarkę yra ne mažiau svarbi galios atmaina nei gebėjimas juos į ją įtraukti.[17] Jeigu tam tikra alternatyva neišplaukia į paviršių ir nepasirodo galimybių sąraše, ji negali būti pasirinkta; laikyti ją už darbotvarkės ribų faktiškai reiškia ją atmesti. Tiesą sakant, neleisti alternatyvai pasirodyti svarstymo darbotvarkėje yra netgi geriau nei ją atmesti. Panašiai kaip rinkimus pralaimėjęs kandidatas gali tapti vienijimosi centru naujai politinei koalicijai, alternatyva, kuri susiranda vietos sprendimų priėmėjo „trumpajame" galimybių sąraše, įgyja realumo žmonių sąmonėje paprasčiausiai dėl to, kad ji svarstoma. Alternatyva, kuri lieka neįvardyta, neartikuliuota ir nesvarstyta, negali tapti nepasitenkinimo, pasipiktinimo ir naujų vilčių telkimo šaltiniu.

Kita polyje naudojama strategija – tai mėginimas geidžiamą rezultatą pavaizduoti kaip vienintelę realią alternatyvą. Siekiant šio tikslo alternatyvų sąrašo sudarymas yra lemiamas žingsnis. Alternatyva vertinama pagal tai, su kokia kompanija ji pasirodo. Apsupdamas savo geidžiamą alternatyvą kitomis, mažiau patraukliomis alternatyvomis, politikas gali ją pavaizduoti kaip vienintelę priimtiną.

Ši strategija taip plačiai naudojama socialiniame gyvenime, kad retorikoje ji yra gavusi ir pavadinimą: Hobsono pasirinkimas.[18] Au-

16 Charles H. Clark, *Brainstorming: The Dynamic New Way to Create Ideas* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1958); Edward De Bono, *Lateral Thinking for Management: A Handbook of Creativity* (New York: American Management Association, 1971); James L. Adams, *Conceptual Blockbusting* San Francisco: W. H. Freeman, 1974).

17 Klasikinis politinio mokslo darbas šiuo klausimu yra Peter Bachrach and Morton Baratz, „Two Faces of Power", *American Political Science Review* 56 (1962): 947–952.

18 Pavadinimas kildinamas iš pasakojimų apie Tomą Hobsoną, XVII a. arklidės savininką Kembridže, Anglijoje, kuris nuomodavo arklius, tačiau iš klientų reikalaudavo imti arklį, stovintį arčiausiai durų, užuot suteikdamas jiems pasirinkimo laisvę.

torius, oratorius arba politikas siūlo auditorijai pasirinkimą, turintį visus žodinius realaus pasirinkimo atributus, nors faktiškai pats alternatyvų sąrašas iš anksto nulemia žmonių pasirinkimą, nes jame tik viena alternatyva pateikiama kaip racionaliai priimtina. Pavyzdžiui, Miltonas Friedmanas knygoje „Kapitalizmas ir laisvė", šlovinančioje laisvąją rinką, mums sako:

> Iš principo yra tik du būdai milijonų žmonių ekonominei veiklai koordinuoti. Vienas yra centrinis valdymas naudojant prievartą – tai kariuomenės ir šiuolaikinės totalitarinės valstybės metodas. Kitas yra savanoriškas individų bendradarbiavimas – rinkos metodas.[19]

Jeigu auditorija priima Hobsono pasirinkimo struktūrą, kad pateiktos alternatyvos (prievarta ir bendradarbiavimas) yra vienintelės ir kad jas apibūdina savybės, kurias autorius joms priskiria („totalitarinis" *versus* „savanoriškas"), tai jai nelieka nieko kita, kaip priimti autoriaus siūlomą alternatyvą.

Hobsono pasirinkimas gali tapti rafinuotesne argumentacijos strategija. Ji yra pamatinė struktūra, kuria remiasi Jameso Madisono klasikinis rašinys „Federaliste", kuriame jis siekia įrodyti, jog didelėje respublikoje federalinis valdymas yra geriausias būdas frakcinėms grupuotėms suvaldyti:

> Yra du frakcijų sukeliamų blogybių gydymo būdai: pirmasis reikalautų šalinti jų priežastis, antrasis – švelninti jų padarinius. Savo ruožtu yra du grupuočių atsiradimo priežasčių šalinimo būdai: pirmasis reikalautų panaikinti pačią laisvę, kuri yra būtina jų egzistavimo sąlyga; antrasis visiems piliečiams reikalautų įteigti vienodas nuomones, vienodas aistras ir vienodus interesus.[20]

Ir toliau savo rašinyje Madisonas argumentuoja panašiai, vesdamas mus tarsi avis per daugybę pasirinkimų iš dviejų alternatyvų, viena iš kurių kartais yra „akivaizdžiai" nepriimtina. (Šioje vietoje abu priežasčių šalinimo būdai yra blogi, todėl turime rinktis padarinių švelninimo alternatyvą.)

[19] Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 13.

[20] James Madison, „The Federalist No. 10", in Alexander Hamilton, and James Madison, and John Jay, *The Federalist* (New York: Tudor Publishing Co., 1937), p. 62–70. (Pirmasis leidimas – 1787 m.)

Hobsono pasirinkimo strategija naudojama ne tik siekiant iš anksto įgyti pritarimą tam tikrai alternatyvai, bet ir mėginant pateisinti jau padarytus veiksmus. Štai tipinis pavyzdys, kaip teisėjas, reikšdamas itin kontroversišką atskirąją nuomonę, pateikė savo sprendimą:

Teismų atsakymas gali būti arba griežtas doktrinos laikymasis neigiant nukentėjusių dėl tokių produktų teisę į žalos atlyginimą, arba paieška priemonių, tenkinančių šiuos kintančius poreikius.[21]

Kaip ir Friedmano bei Madisono ištraukų atveju, pakanka perskaityti šį vieną sakinį, kad suprastum, kokį sprendimą priėmė teisėjas.

Pats alternatyvų sąrašo vaizdinys, kurį mums perša idealusis modelis, klaidina, nes jis teigia, jog sąrašo alternatyvos turi vienodą statusą. Tačiau politinio sprendimo alternatyvų sąrašas yra rūpestingai sukonstruotas Hobsono pasirinkimas, kur viena alternatyva apstatoma kitomis, kuo nepalankiau pavaizduotomis alternatyvomis. Kai problema tampa suformuluota kaip politinio sprendimo uždavinys, daugybė alternatyvų jau būna eliminuotos.

Sprendimo alternatyvų konstravimas itin priklauso nuo naudojamos priežastingumo sampratos. Prisiminkime, jog politiniai agentai visada manevruoja taip, kad kaltę galėtų perstumti kam nors kitam ir ieško tokių sprendimų, kurie kaštus primestų kitiems žmonėms, o naudos duotų jiems patiems. Kadangi priežastingumo grandinių aibė praktiškai yra begalinė, egzistuoja plačios kaltės lokalizavimo galimybės. „Girto vairavimo problemos" priežastimi gali būti laikomi neatsakingi vairuotojai, automobilių konstrukcijos netobulumas, netikusiai suprojektuoti keliai, neefektyvios greitosios pagalbos tarnybos, neatsakingi restoranų savininkai arba pernelyg energingos reklaminės aludarių kampanijos. Tam tikros kultūrinės prielaidos, kurias galbūt sustiprina reklaminė automobilių ir svaigalų pramonės veikla, užkerta kelią tam, kad problemos šaltiniu būtų laikomas koks nors kitas veiksnys, o ne vairuotojas. Tad įprastasis sprendimų sąrašas – švietimo programos mokyklose, didelės bau-

[21] *Sindell v. Abbott Laboratories*, 163 Cal. Rptr. 132 (1980). Šioje byloje DES gamintojai buvo atsakovai, iš kurių žalos atlyginimo reikalavo vaistą vartojusių moterų dukterys.

dos, griežtesnės eismo taisyklės – išstumia iš darbotvarkės visas tas alternatyvas, kurios iškiltų vadovaujantis kitokia problemos priežasčių samprata.

Šis dėmesio sukoncentravimas į atskirą ilgos priežastinės grandinės grandį vadinamas *problemos įrėminimu*. Rėmai susiaurina ir apriboja mūsų regėjimo lauką; vienas svarbiausių politinės problemos įrėminimo ir Hobsono pasirinkimo konstravimo būdų yra alternatyvų sąrašo sudarymas.

Kitas svarbus problemos įrėminimo būdas – alternatyvų įvardijimas. Neatsitiktinai Miltonas Friedmanas savo dvi alternatyvas įvardijo kaip „savanorišką bendradarbiavimą" ir „prievartą" (o ne, tarkime, kaip „negailestingą konkurenciją" ar „valstybinį reguliavimą"), pastiprinimui dar pridurdamas terminologinę „totalitarizmo", „kariuomenės" ir „laisvosios rinkos" priešpriešą. Galbūt mums teks susitaikyti su šia tendencinga kalbėsena politiniuose traktatuose, tačiau racionalaus sprendimo modelis iš analizės ir sprendimų priėmimo proceso žada pašalinti tokias žodines gudrybes. Racionalioje analizėje žodinės etiketės, klijuojamos skirtingoms alternatyvoms, neturi daryti įtakos jų vertinimui. Alternatyvos yra veiksmai, kurie turi objektyvius padarinius, ir būtent šie padariniai, o ne sprendimų priėmėjo emocinės reakcijos į etiketes lemia galutinį įvertinimą.

Polyje kalba, žinoma, turi reikšmės. Padarykime mintinį eksperimentą.[22] Tarkime, kad prognozuojama, jog gripo epidemija nusineš 600 žmonių gyvybes. Valdžia svarsto dvi galimas vakcinavimo programas: programa A numato įprastos vakcinos naudojimą; tai leistų išgelbėti 200 žmonių gyvybes, o programa B siūlo panaudoti eksperimentinę vakciną, kuri teikia 1/3 tikimybę, jog bus išgelbėta 600 žmonių gyvybės, ir 2/3 tikimybę, kad ji bus visiškai neefektyvi ir neišgelbės nė vienos gyvybės. Jūs esate sveikatos apsaugos ministras. Kurią pasirinktumėte?

Dabar tarkime, jog svarstote, kurią iš kitų dviejų programų pasirinkti. Programa C numato įprastąjį vakcinavimą, kuris, kaip ži-

[22] Žr. Daniel Kahneman and Amos Tversky, „The Psychology of Preferences", *Scientific American* 286 (January 1982): 160–173.

nome iš patyrimo, nusineš 400 žmonių gyvybes. Programa D, numatanti eksperimentinės vakcinos panaudojimą, teikia 1/3 tikimybę, kad nebus prarasta nė viena gyvybė ir 2/3 tikimybę, kad bus prarasta visų 600 žmonių gyvybės. Kurią pasirinktumėte?

Jeigu esate toks, kaip dauguma žmonių, tai pasirinksite programą A pirmuoju atveju ir programą D – antruoju. Tačiau racionalaus sprendimo teorijos požiūriu, abu sprendimai struktūriškai yra vienodi. Jie teikia tuos pačius rezultatus su vienodu tikimybės laipsniu. Pirmųjų dviejų pasirinkimų (A ir C) rezultatas bus tai, kad gripas nusineš 400 žmonių gyvybes. Kiti du pasirinkimai (B ir D) yra spėjimai, kurių laukiama vertė yra prarastos 400 žmonių gyvybės. Tad abi dilemos siūlo rinktis tarp tikro 400 mirčių rezultato ir spėjimo, kurio laukiama vertė yra 400 žmonių mirtis. Dauguma žmonių renkasi tikrąjį rezultatą, jeigu alternatyvos įvardijamos kaip „išsaugotos gyvybės", ir renkasi spėjamą rezultatą, jeigu alternatyvos yra įvardijamos kaip „prarastos gyvybės" („mirtys"). Kitaip sakant, pavadinimų pakeitimas nulemia tai, ar vengsite rizikos, ar jos imsitės. Racionalaus sprendimo modelyje daugumos žmonių polinkis vien dėl žodinių etikečių pakeitimo tikro rezultato alternatyvą keisti į spėjamo rezultato alternatyvą yra visiškai iracionalus.

Jeigu save visada laikėte racionalia būtybe, jums neabejotinai kils klausimas, kodėl pakeitėte savo sprendimą (jeigu jį pakeitėte). Pasak psichologų, pavadinimai sukuria skirtingus atskaitos taškus alternatyvoms vertinti. Vakcinacijos nuo gripo atveju rezultatą įvardijant kaip „gyvybių išsaugojimą" atskaitos tašku tampa situacija, kai 600 žmonių jau laikomi pasmerkti mirčiai; tokiu atveju spėjimo pasirinkimas atrodo tarsi sėdėjimas rankas sudėjus, kai galima išgelbėti 200 žmonių gyvybes. Jį įvardijant kaip „gyvybių praradimą" atskaitos tašku tampa situacija, kur tie patys 600 žmonių yra gyvi ir sveiki, tad vengimas pasirinkti spėjimo alternatyvą atrodo kaip 400 iš jų pasmerkimas mirčiai.

Šis pavyzdys iliustruoja, jog problemų suvokimą smarkiai veikia kalba, kuria jos aprašomos. Šis faktas nustebins daugumos skaitytojų, tačiau dauguma racionalaus sprendimo modelių šalininkų nekreipia į jį dėmesio arba jį neigia. Racionalumo teoreti-

kai yra linkę manyti, kad toks kalbos poveikis deformuoja racionalų mąstymą ir kad grynai racionalus sprendimas yra grindžiamas objektyviais, nuo žodžių poetikos įtakos apvalytais veiksmo padariniais. Du žymūs sprendimo psichologijos specialistai teigia, kad žmonių „nesugebėjimas atsispirti žodinio įrėminimo įtakoms" yra „kliuvinys siekiant sprendimo racionalumo". Jie nėra tikri dėl to, ar šios įtakos padariniai „turi būti traktuojami kaip klaidos, ar veikiau turi būti pripažinti kaip teisėti žmogiškosios patirties elementai".[23]

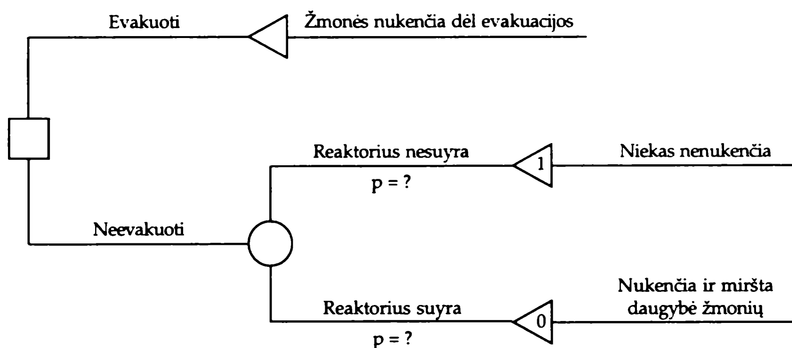
Kalbos poveikis žmonėms yra neabejotinas žmogiškosios patirties polyje faktas. Mąstome kalboje ir per kalbą. Traktuodama žodžių poveikį žmonių vertinimams kaip objektyvesnės realybės deformaciją racionalistinė analizė demonstruoja keistą aroganciją. Tokia arogancija yra ne tik neprotinga. Ji yra ir antidemokratinė. Ji niekina paprastų žmonių įsitikinimus bei vertinimus ir kaip „teisingus" arba „objektyvius" kelia analizės ekspertų vertinimus. Be to, neatsižvelgiant į šį sprendimų priėmimo proceso aspektą neatsižvelgiama į svarbų politikos aspektą – metaforomis bei analogijomis kontroliuoti žmonių požiūrį į politines alternatyvas.

Suvokus kalbos vaidmenį politikoje, galima pastebėti kitą svarbų bruožą, racionalaus sprendimo modelį skiriantį nuo sprendimų priėmimo polyje. Racionalistiniame modelyje tariama, jog analitikas sudaro sąrašą skirtingų, tarpusavyje nesuderinamų alternatyvų. Analizės tikslas – padėti pasirinkti vieną veiksmų liniją, nes sprendimų priėmėjas negali vienu metu veikti dviem linijomis. (Jeigu galėtų, nereikėtų rinktis). Tačiau manipuliuojant simboliais polyje galima sujungti ir sutaikyti tariamai nesuderinamas alternatyvas ir taip atverti naujų pasirinkimo galimybių.

Panagrinėkime gubernatoriaus Thornburgho problemą sprendžiant klausimą, ar evakuoti teritoriją aplink Trijų mylių salos atominę elektrinę, kai 1979 m. joje įvyko radiacijos nutekėjimas.[24] Niekas nežinojo, ar tas nutekėjimas galiausiai masiškai radiacija neužterš aplinkinės teritorijos. Sprendžiant šią problema racionalaus sprendimo modelis reikalauja išskirti dvi alternatyvias veiksmų linijas: evakuoti teritoriją arba jos neevakuoti (žr. 10.4 diagramą).

[23] Ibid., p. 173.

10.4 DIAGRAMA. THORNBURGHO SPRENDIMAS: PAPRASTAS MEDIS

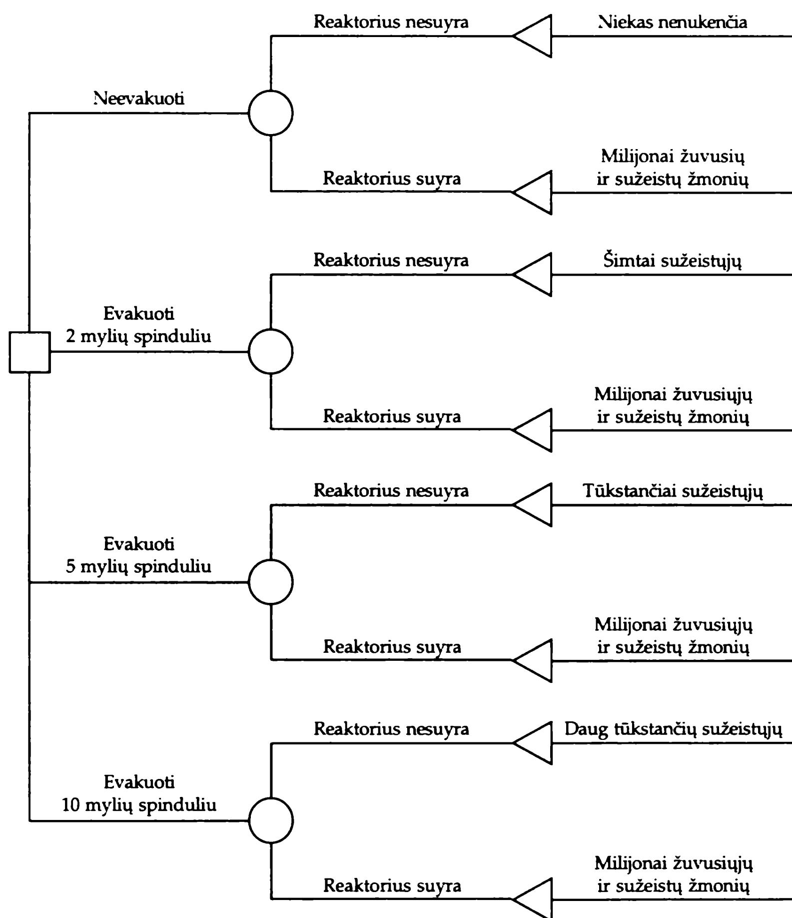


Evakuojant neabejotinai būtų nuostolių – dėl panikos, eismo avarijų ir kitų šalutinių paskelbtos nepaprastosios padėties padarinių žūtų ir nukentėtų daug žmonių. Jeigu gubernatorius teritorijos neevakuotų ir neįvyktų radiacinio aplinkinės teritorijos užteršimo, veikiausiai niekas nenukentėtų; tačiau jeigu jis įvyktų, milijonai žmonių rimtai nukentėtų. Analizę galima padaryti net labiau rafinuotą pridūrus papildomų dalinės evakuacijos alternatyvų, pavyzdžiui, evakuacija 2, 5 arba 10 mylių spinduliu (žr. 10.5 diagramą). Svarbiausia čia tai, kad analitinis modelis reikalauja griežtai apibrėžti alternatyvius veiksmus.

Faktiškai Thornburghas nepriėmė evakuacijos ar net dalinės evakuacijos sprendimo, tačiau jis nepriėmė ir sprendimo neevakuoti. Vietoje to jis *rekomendavo*, kad nėščios moterys ir vaikai iki 5 metų amžiaus pasitrauktų iš teritorijos. Nors oficialiai jis skelbė, jog teritorija yra saugi, neoficiali žinia buvo tai, kad faktiškai ji nėra saugi. Pažeidžiamų „nėščių moterų ir vaikų" simbolis rodo pavojų visiems: jeigu net vaikai nėra saugūs, kaip aš pats galiu būti saugus? Moterys ir vaikai simbolizuoja ateitį ir žmonių giminės išsaugojimo svarbą. Gubernatoriui rekomendavus moterims ir vaikams pasitraukti, pasitrauks ir daugybė kitų žmonių. Tad jis gali įvykdyti dalinę evakuaciją formaliai jos neskelbdamas. Be to, žodis „rekomenduoti" at-

[24] Pavyzdį ir 10.4 diagramą skolinuosi iš Robert Behn and James Vaupel, *Fighting the Next War: Or Preparing to Analyze the Next Crisis*, Duke University Institute of Policy Sciences Working Paper No. 12791 (1979).

10.5 DIAGRAMA. THORNBURGHO SPRENDIMAS: SUDĖTINGESNIS MEDIS



sakomybę už sprendimą pasitraukti arba pasilikti simboliškai užkrauna patiems gyventojams. Taigi manipuliuodamas žodžiais bei simboliais, gubernatorius galėjo pasirinkti abi alternatyvas ir atlikti politinės magijos triuką, kurio negali atkartoti racionali analizė.

Šio pobūdžio dviprasmybės yra įprastos politinio pasaulio prekės, nes dviprasmybė politiniam lyderiui leidžia išvengti keblių pasirinkimų. Pavyzdžiui, kai siekis apsaugoti visuomenės sveikatą susiduria su ekonominiais didelių korporacijų ar organizacijų interesais, politiniai lyderiai, griebdamiesi dviprasmiškų priemonių, gali

išvengti kaltinimų dėl šališkumo. Kai Maisto ir vaistų tarnyba (MVT) atsidūrė replėse tarp *Corning* korporacijos, gaminusios silikoninius krūtų implantus, ir vartotojų teisių gynėjų bei medikų grupių, skelbusių, jog implantai sukelia rimtų ir net mirtinų ligų, tarnybos vadovas pareikalavo „savanoriško moratoriumo" implantavimo operacijoms ir tolesnių, nuodugnesnių tyrimų. Po dviejų mėnesių MVT mokslinių patarėjų grupė, nesugebėjusi rasti tvirto įrodymo, jog implantai kelia kokį nors pavojų sveikatai, pasinaudojo ta pačia strategija, kuri Thornburghui padėjo pasiųsti dviprasmišką žinią. Ji rekomendavo, kad implantai būtų dedami tik toms moterims, kurioms jų tikrai reikia (pavyzdžiui, toms, kurios patyrė krūties pašalinimo operaciją).[25] Po kelerių metų, susiklosčius panašiai situacijai, kai kelių valstybinių vandens tiekimo kompanijų vanduo buvo užkrėstas mirtinu parazitu, Aplinkos apsaugos agentūra (AAA) ir Ligų kontrolės centras išsisuko nuo tiesaus įspėjimo, jog geriamasis vanduo pavojingas sveikatai; jie paskelbė, jog žmonės, kurių silpnesnė imuninė sistema, turėtų gerti virintą vandenį.[26] Politikos pasaulyje ekspertas, kuris MVT arba AAA vadovui pateiktų analizę, išdėstančią tikslius jo priimamų sprendimų padarinius, būtų kur kas mažiau laukiamas nei tas, kuris pasiūlytų gudresnių dilemos sprendimo kelių.

Pereidami prie trečiojo žingsnio racionalaus sprendimo modelyje, t.y. prie veiksmo padarinių įvertinimo, pastebime dar vieną modelio ir polio neatitikimą. Daugelis analitinio modelio kritikų savo dėmesį telkia į tai, kaip skaičiuojami kaštai ir nauda. Ar tam tikram rezultatui pagrįstai priskiriama tam tikra vertė doleriais? Jeigu rezultatai yra neapčiuopiami dalykai, kuriais neprekiaujama rinkoje, tai kaip galime nustatyti jų kainą? Jeigu padariniai nusidriekia toli į ateitį, tai kaip reikėtų „diskontuoti" jų vertę atsižvelgiant į vyraujantį įsitikinimą, jog pinigų suma, prieinama ateityje, turi mažesnę vertę nei ta pati suma, prieinama dabar?

Be abejo, kaštų skaičiavimo būdas turi reikšmės tam, kaip atrodys sprendimas, tačiau siekiant šio tikslo polyje gali būti griebiamasi radikalesnės strategijos, gali būti mėginama paveikti tai, ko-

25 Žr. Philip J. Hilts, „F.D.A. Seeks Halt in Breast Implants Made of Silicone", *New York Times*, Jan. 7, 1992, p. A1; taip pat „Jean Seligman, „A Vote of No Confidence", *Newsweek*, Mar. 2, 1992, p. 75.

26 John H. Cushman, Jr., „Federal Officials See Hazard for Some People in Tap Water", *New York Times*, June 16, 1995, p. A20.

kie padariniai apskritai bus įtraukti į analizę. Veiksmo padarinių aiškinimas yra tarsi atvirkštinis jo priežasčių aiškinimas. Bet kuris veiksmas turi aibę padarinių, tad nėra jokios natūralios arba teisingos ribos, kurią nubrėžus jį galima būtų įvertinti. Brėžiant šią ribą visada išryškėja savivalės ir strateginių išskaičiavimų veiksniai. Brėžiant šią ribą taip, kad negatyvūs padariniai persvertų pozityvius, sprendimą galima pasukti viena linkme, bet jį galima pasukti priešinga linkme, jeigu kitaip apibrėšime padarinių ribas.

Pavyzdžiui, vaikų vakcinavimo programa gali atrodyti kaip itin efektyvi, jeigu nauda yra laikomas išgelbėtų gyvybių skaičius ir jeigu asmens gyvenimo vertė traktuojama kaip tikėtinos jo gyvenimo trukmės pajamos. Tačiau jeigu į programos kaštus įskaičiuosime visas būsimas „išgelbėtų" žmonių išlaidas medicinai, programa nebeatrodys tokia efektyvi. Pridėkime jų vaikų, kurių jie būtų neturėję, jeigu būtų numirę be vakcinos, mokymo ir gydymo kaštus, ir ši mūsų programa taps viešojo iždo našta. Tačiau jeigu įskaitysime kaip naudą iždui mokamus mokesčius tų žmonių, kurių gyvybes programa išgelbėtų, tai ji atrodytų geriau; pridėkime jų vaikų mokamus mokesčius ir ji atrodys dar geriau. Kodėl į šią apskaitą neįtraukti tolesnės žmonių kartos sukuriamos naudos visuomenei? Ir kodėl neįtraukti psichologinių padarinių, tokių kaip saugumo pojūtis žinant, jog jūs pats ir jūsų artimieji yra apsaugoti nuo užkrato grėsmės? Arba priešingai, kodėl į ją neįtraukti nesaugumo jausmo kaštų jums baiminantis, kad jūs pats arba jūsų artimieji užsikrės, nors tai mažai tikėtina, mirtina liga nuo pačios vakcinos? Kūrybiško proto galimybės neišsemiamos. Įtraukdamas į apskaitą vienus padarinius, bet neįtraukdamas kitų, sumanus politikas arba analitikas gali lengvai sukonstruoti Hobsono pasirinkimą.

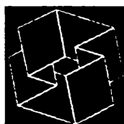
Tai, kas racionalistiniame modelyje suvokiama kaip abstraktūs kaštai ir abstrakti nauda, politikoje yra realių žmonių praradimai ir įgijimai. Politikoje šie dalykai nevaidina didelio vaidmens, nebent jais remiantis pavyksta mobilizuoti interesų grupę. Ar problema bus apskritai pastebėta, jau nekalbant apie tai, ar bus atliekama jos sprendimo kaštų/naudos analizė, priklauso nuo to, ar egzistuoja kultūriniai kanalai jai identifikuoti ir organizuoti politiniai interesai jai išreikšti. Aplinkos tarša tik visai neseniai buvo pradėta suvokti kaip pramoninio proceso kaštai; prievarta moterų atžvilgiu buvo suvokta kaip pornografijos kaštai tik tada, kai feministinės grupės atliko tyri-

mus ir išgarsino šią problemą. Bet kurią racionalią analizę neišvengiamai veikia problemą supančių interesų struktūra. Žala arba nauda, tenkanti difuziniams, neorganizuotiems interesams, paprastai nebus įtraukiama į šią apskaitą, tačiau organizuotų interesų patiriama žala arba gaunama nauda joje turės didžiulį svorį.

Padarinių pasiskirstymas atlieka lemiamą vaidmenį žengiant ketvirtąjį modelio žingsnį – pasirinkimo iš alternatyvų. Racionali analizė, spręsdama šį galutinį pasirinkimo klausimą, naudojasi vieningu maksimalios visuminės naudos kriterijumi. Analitikas tariasi esąs neutralus ir visažinis, nes savo skaičiavimuose atsižvelgia į kiekvieno praradimus ir įgijimus. Politikas taip pat vaizduojasi atsiliepiąs į kiekvieno rūpesčius, tačiau realiai jis daugiausia atsiliepia į organizuotų grupių interesus. Programa atrodo „racionali" tiek politikams, tiek interesų grupėms tada, kai ji duoda grynos naudos atskiriems elektorato segmentams, o ne visuomenei kaip visumai. Kad ir kaip vertintume šį faktą, politinį pasirinkimą paprastai nulemia galingiausių grupių sandėriai, kai jos paremia programas, teikiančias naudos mažumai daugumos sąskaita.

Tad politinį sprendimą smarkiai veikia tai, kaip jo kaštai ir nauda pavaizduojami žodžiais ir įvaizdžiais. Padarykime dar vieną mintinį eksperimentą. Įsivaizduokite, kad jūs netekote sveikatos ministro posto, bet sugebėjote tapti Sveikatos apsaugos finansavimo agentūros, kuri vykdo *Medicare* ir *Medicaid* programas, vadovu. Jums reikia nuspręsti, ar *Medicare* ir *Medicaid* turi dengti vėžinių ligonių kaulų čiulpų transplantavimo kaštus. Tokia transplantacija kainuoja didžiulius pinigus (kelis šimtus tūkstančių dolerių vienam pacientui) ir yra labai neefektyvi (išgyja tik labai nedaug jos pacientų, daugumai tik trumpam pratęsiamas gyvenimas, kurį jie baigia, sunkiai sirgdami, ligoninėse). Jeigu jūs manote, kad šie kaštai gali būti padengti atėmus nedideles pinigų sumas iš daugybės žmonių (iš visų tų, kurie moka mokesčius), tai jie jums gali atrodyti menki, o pats sumanymas (kai kurių žmonių išvadavimas nuo greitos mirties) gali atrodyti vertas jūsų pastangų.

Dabar įsivaizduokime, kad mokėjimų sistema veikia kitaip. Kongresas nustatyto taisykles, pagal kurias bet koks papildomas atskiros programos finansavimas turi būti gaunamas atitinkamai sumažinus kurios nors kitos programos finansavimą. Kievienai kaulų



SPRENDIMŲ ANALIZĖS IR PROBLEMŲ APIBRĖŽIMO STRATEGIJOS

Racionalus modelis	*Polio modelis*
1. Aiškiai ir tiksliai suformuluok tikslus.	Dviprasmiškai suformuluok kai kuriuos tikslus; nuslėpk kitus.
2. Laikykis to paties tikslo analizės ir sprendimo priėmimo procese.	Būk pasiruošęs keisti arba naujai apibrėžti tikslus kintant politinei situacijai.
3. Mėgink įsivaizduoti ir apsvarstyti kuo daugiau alternatyvų.	Nepageidaujamas alternatyvas laikyk už darbotvarkės ribų, jas tiesiog nutylėdamas.
	Geidžiamą alternatyvą vaizduok kaip vienintelę realią arba galimą.
	Sutelk dėmesį į vieną priežastinės grandinės dalį; nekreipk dėmesio į kitas, kurios reikalautų politiškai sudėtingų ar nepatogių sprendimų.
4. Kiekvieną alternatyvą apibrėžk kaip atskirą veiksmų liniją.	Naudok retorikos priemones alternatyvoms sulydyti; neatrodyk priėmęs aiškų sprendimą, kuris galėtų sukelti stiprų pasipriešinimą.
5. Kuo tiksliau ir išsamiau įvertink kiekvienos veiksmų linijos kaštus.	Iš daugybės padarinių atsirink tik tuos, kurių kaštai ir nauda tavo geidžiamą veiksmų liniją pavaizduotų kaip „geriausią“.
6. Pasirink tą veiksmų liniją, kuri maksimizuoja visuminę gerovę, kaip ją apibrėžia tikslas.	Pasirink tą veiksmų liniją, kuri mažiausiai žalinga galingiausioms rinkėjų grupėms, tačiau savo sprendimą pavaizduok kaip teikiantį maksimalios naudos plačiai visuomenei.

čiulpų persodinimo operacijai jūs turite surinkti keletą šimtų tūkstančių dolerių – tuos pinigus atimti iš kitų viešųjų sveikatos apsaugos programų, pavyzdžiui, iš nemokamo vakcinavimo programos arba iš apsinuodijimų kontrolės centro programos. Kiekvieną kartą, kai jūs sankcionuojate kaulų čiulpų persodinimo operaciją, turi būti nutraukta kokia nors vietinė vakcinavimo programa arba uždaryta kokia nors vietinė apsinuodijimų kontrolės tarnyba. Sprendimas neabejotinai atrodo skirtingai. Medicinos procedūros kaštai abiem atvejais yra vienodi, tačiau tai, kaip mokame už transplantaciją, ar net tai, kaip ją suvokiame, daro poveikį tam, kokią vertę jiems suteikiame.

Politiniai agentai visada siekia parodyti, kad jų geidžiamas veiksmų kursas yra naudingas visuomenei kaip visumai ir kad jis neprimeta ypatingų kaštų atskiriems visuomenės nariams. Šiuo požiūriu, racionalaus modelio maksimalios visuminės gerovės kriterijus gali būti traktuojamas kaip padorumo kostiumas, kuriuo žmonės mėgina aprengti savo pačių siūlymus. Alternatyvų bei padarinių atranka padeda pasiūti galutinį kostiumą. Operuodamas skaičiais ir „gerovės maksimizavimo" logika (kas tam gali prieštarauti?) kriterijus tariamai garantuoja nepriekaištingą, nepaneigiamą ir objektyvų sprendimą. Tačiau faktiškai sprendimas jau būna seniai priimtas, dar prieš griebiantis šio kriterijaus.

Budrumas ir akylumas, kad nebūtumėte įviliotas į Hobsono pasirinkimą, turi būti jūsų paties kaip tyrinėtojo arba analitiko strategija. Visada, kai jums pateikiamas griežtas arba/arba pasirinkimas, jus bandoma įvilioti į spąstus. Jūs galite jų išvengti įsivaizduodamas kitokias alternatyvas nei tos, kurios pateikiamos (jų visada yra daugiau), ir pridurti naujų atributų prie tų, kurie pateikiami (visada turėkite atsargoje būdvardžių, kurių tokiais atvejais prireiktų) ir išplėsti padarinių, į kuriuos analizėje turi būti atsižvelgiama, spektrą.

Grįžkime prie Miltono Friedmano pavyzdžio. Yra kur kas daugiau „būdų milijonų žmonių ekonominei veiklai koordinuoti" nei tik plika prievarta ir laisvoji rinka. Ši dichotomija iškyla tik visuomenės kaip rinkos modelyje, kuris gali pripažinti tik dviejų rūšių žmogiškuosius santykius – prievartą ir savanaudiškus mainus. Polyje egzistuoja daugybė kitų žmogiškųjų santykių rūšių, grindžiamų subtilesniais įtakos santykiais. Kai kuriuos iš jų – skatinimą, atgrasymą, įtikinėjimą ir įgalinimą – aptarsime šios knygos IV dalyje.

IV

DALIS

SPRENDIMAI

Priemonės, kuriomis naudojantis mėginama dorotis su politinėmis problemomis, dažnai vadinamos viešosios politikos instrumentais arba viešosios politikos sprendimais. Šie terminai klaidina, nes sugestijuoja, jog viešoji politika sukuria tvarius politinius mechanizmus. Tačiau iš tikrųjų politiniai veiksmai yra *kintančios strategijos,* naudojamos santykiams struktūrizuoti bei elgesiui koordinuoti siekiant kolektyvinių tikslų. Neįmanoma išlaikyti bendruomenės arba siekti bendrų tikslų kontroliuojant kiekvieną individų ar organizacijų sprendimą ar veiksmą. Todėl visuomenės paprastai kliaujasi bendrojo pobūdžio taisyklėmis ir struktūromis, kurios daro „kumuliatyvinį poveikį" arba formuoja žmonių elgesį be nuolatinės ir detalios visų jų veiksmų kontrolės. Kadangi individai, grupės ir organizacijos turi savo tikslų, jos, žinoma, naudojasi šiomis taisyklėmis bei struktūromis savo tikslais.

Politinės programos labiau primena nesibaigiantį Monopolio lošimą nei dviračio taisymo operaciją. Iš čia kyla įprastas nepasitenkinimas tuo, kad politika niekada ir nieko neišsprendžia. Politikos priemonių pasirinkimo ir taikymo procesas yra nenutrūkstamas. Bet kuri „naujoji politika" iš tikrųjų tėra oponento ėjimas, ir politikoje, kaip gerame lošime, jokio atskiro lošėjo ėjimas niekada galutinai nenulemia kitų lošėjų atsakomųjų ėjimų. Įžvalgi politinė analizė gali tik mėginti spėti, kaip kiti lošėjai reaguos į naują politiką.

Visos strategijos, kurias vadiname politiniais instrumentais, yra galios naudojimo būdai, priemonės priversti žmones daryti tai, ko šiaip jau jie nedarytų. Knygos II ir III dalyse, žinoma, taip pat kalbėjome apie galią, tačiau ten mus domino subtilesni strateginiai tikslų formavimo bei problemų apibrėžimo aspektai. Čia, IV dalyje, mus

domins autoriteto ir galios formos, kuriomis valdžia eksplicitiškai naudojasi žmonių elgesiui pakeisti. Skyriuose 11–15 kalbama apie bendriausias strategijas, bendriausias ta prasme, kad kiekviena jų remiasi tam tikru elgesio modifikavimo arba koordinavimo mechanizmu ir nėra specifinė kuriai nors konkrečiai politikos sričiai, tokiai kaip žemės ūkio, sveikatos apsaugos ar kovos su nusikalstamumu politika.

11 skyriuje („Paskatos") aptariama tai, kaip keičiamas žmonių elgesys naudojant atlygius ir paskatas, bausmes ir sankcijas. Nors daugelis socialinių teoretikų paskatas ir bausmes traktuoja kaip dvi skirtingas galios apraiškos formas, jos yra grindžiamos tuo pačiu žmogiškosios motyvacijos ir elgsenos modeliu, todėl gali būti analizuojamos kaip vieno ir to paties tipo politinis instrumentas.

12 skyriuje („Taisyklės") taisyklės apibūdinamos kaip įsakai vienaip ar kitaip elgtis arba nesielgti; platesne prasme jos nusako žmonių ir situacijų klasifikacijas, apibrėžiančias leidimus bei teises. Taisyklės paprastai įtvirtinamos sankcijomis, o paskatos priklauso nuo taisyklių, apibrėžiančių tai, kaip seikėjamos atlygio gėrybės ir bausmės. Tad šie du instrumentai – paskatos ir taisyklės – turi tarpusavio sąsajų. Vis dėlto manau, kad verta juos analitiškai atskirti: pirma, todėl, kad politikai ir analitikai dažnai traktuoja ir naudoja šiuos instrumentus taip, tarsi jie būtų skirtingi ir, antra, todėl, kad pastanga sukonstruoti kiekvieno jų grynąjį modelį atskleidžia jų bendras vidines prielaidas.

15 skyriuje („Faktai") kalbu apie strategijas, kurios daugiausia remiasi įtikinėjimu. Jos keičia žmonių elgesį veikdamos jų protus ir pasaulėvaizdį ir tuo skiriasi nuo strategijų, veikiančių juos per atlygius bei bausmes, arba strategijų, veikiančių juos per leidimų ir draudimų sistemą. Naudojuosi faktų retorika kaip priemone aptariant pamatinę įtikinėjimo strategijų prielaidą liberalioje demokratijoje, būtent, kad įtikinėjimas, naudojamas kaip politikos instrumentas, yra žmonių informavimas leidžiant jiems patiems susidaryti savo nuomonę.

16 skyriuje („Teisės") kalbu apie strategijas, kurios padeda individams, grupėms bei organizacijoms pasitelkti valdžios galias savo interesams tenkinti. Teisės nusako tuos santykius tarp žmonių arba tarp žmonių ir organizacijų, kuriuos savo galia palaiko val-

džia. Teisės yra tas politinis instrumentas, kurį žmonės turi galvoje, kai sako „Turi būti pripažinta teisė į _____". Nors teisės turi remtis valstybės nustatomomis taisyklėmis, jos yra atskiras politinis instrumentas, nes jų įtvirtinimas ir naudojimas ginčų sprendimo procese itin priklauso nuo pačių piliečių aktyvumo.

15 skyriuje („Galios") kalbu apie strategijas, kuriomis naudojantis siekiama pakeisti sprendimo turinį, kai sprendimų priėmimo galia perkeliama kitiems žmonėms. Šioms strategijoms priklauso sprendimų priėmimo institucijos sudėties arba dydžio pakeitimas arba sprendimų priėmimo galios perkėlimas iš vienos valdžios šakos į kitą. Šios strategijos paprastai vaizduojamos kaip efektyvių mechanizmų paieška „tobulinant" sprendimų priėmimą, tačiau iš esmės jos yra politinės galios restruktūrizavimo priemonės.

Šiuolaikiniuose politiniuose debatuose rinkos konkurencija taip pat dažnai vaizduojama kaip politinis instrumentas. Mano nuomone, konkurencija ir rinkos mainai patys savaime nėra atskira politinė strategija, nes jie neišreiškia sąmoningos ir tikslingos pastangos kontroliuoti žmonių elgesį, o tai yra būtinoji politinės strategijos sąlyga. Kaip matėme 3 skyriuje („Efektyvumas"), ekonominės rinkos yra kuriamos ir kontroliuojamos politikos, tačiau jos kuriamos ir kontroliuojamos įprastais politiniais instrumentais, tokiais kaip nuosavybės teisė, kontrakto santykių teisė arba mokestinės lengvatos tam tikrų rūšių transakcijoms.

Prievarta taip pat nelaikytina atskira politine strategija, nes kai ji teisėtai naudojama demokratinėse valstybėse, ji funkcionuoja kaip sankcija įtvirtinant jau nustatytas teises bei taisykles. Net karo veiksmai yra reguliuojami tarptautinėmis konvencijomis ir sutartimis. Plika fizinė prievarta nepriklauso demokratijos vertybių sistemai. Šioje knygos dalyje nagrinėjamos politinės strategijos yra būdingos demokratijų, ir ypač šiuolaikinės Amerikos, politiniams debatams.

Strategijos, kurias čia aprašau, yra idealūs tipai. Jos atspindi pamatines teorijas apie tai, kaip gali būti veikiamas žmonių elgesys ir kaip koordinuojamas individų bei organizacijų elgesys, kad tarnautų kolektyviniams tikslams. Tačiau jokia politinė strategija niekada nėra grynasis tipas. Toliau šios dalies skyriuose parodysiu, kaip grynasis strategijos tipas praktikoje, jeigu ne teorijoje, visada turi kitų strategijų elementų.

Polyje politinė programa gali būti vienu metu afišuojama kaip dviejų skirtingų tipų strategijos. Pavyzdžiui, švietimo vaučerių programa buvo vaizduojama kaip paskatų schema, nes ji skatina tėvus rinktis geriausią mokyklą, ir mokyklas skatina priimti tėvų pageidaujamus mokymo planus. Kartu ji buvo stumiama kaip galios strategija, nes daugiau galios suteikė tėvams mokytojų galios sąskaita. „Vadybinis" sveikatos draudimas gali būti apibūdintas kaip paskatų schema, išplečianti sveikatos paslaugų tiekėjų autonomiją: gydytojams ir ligoninėms mokama fiksuota pinigų suma už kiekvieną pacientą arba gydomos ligos rūšį, ir jie gali įsidėti į kišenę skirtumą, jeigu geba gydymo paslaugą suteikti mažesniais kaštais nei nustatyta. Tačiau tai gali būti apibūdinta ir kaip galios perskirstymo strategija. Draudimo kompanijos parduoda sveikatos draudimo planus darbdaviams pabrėždamos, kad draudėjas, o ne gydytojas ar ligoninė, turės teisę vertinti darbėmių medicinos poreikius, ir kad mainais už šią naują teisę draudėjai darbdaviams sumažins draudimo įmokų kaštus. Vienas svarbiausių politinio pasirinkimo polyje bruožų yra tai, kad žmonės dažnai savo geidžiamas programas geba pateikti kaip vienos rūšies strategiją vienai rinkėjų grupei ir kaip kitokios rūšies strategiją kitai grupei.

Šių strategijų svarstymas politinėje analizėje dažnai vyksta teorijos lygmenyje. Žmonės yra linkę ginti vienokią ar kitokią strategiją abstrakčiai teigdami, kad vienas tipas yra pranašesnis už kitą. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose nuo seno vyksta ginčas dėl to, ar skatinimas yra geriau už taisykles ir standartus. Šiame ginče skatinimo šalininkai paprastai lygina idealią paskatų sistemą su realia (neišvengiamai netobula) taisyklių sistema. Nė viena iš šių strategijų neegzistuoja abstrakcijų pasaulyje. Bet kuri politinė strategija yra žmogaus kūrinys, ji sumanoma, vykdoma ir koreguojama politiniame pasaulyje. Bet kurios politinės strategijos potencialo įvertinimas sprendžiant tam tikrą problemą negali būti net pradėtas neišsiaiškinus, kaip ji bus pateikiama ir vykdoma, kai ji paliks saugią prieplauką analitiko galvoje.

Kiekviename iš tolesnių skyrių pirmiausia aprašoma teorija, kuria remiasi kiekvienos strategijos šalininkai. Po to kiekviename skyriuje parodoma, kaip įvairios strategijos veikia realiame pasaulyje, t. y. kas įvyksta, kai jas imasi įgyvendinti realūs žmonės, veikiami visų polio įtakų.

11

PASKATOS

Paprasčiausią idėją apie tai, kaip galima pakeisti žmogaus elgesį, išreiškia tradicinis morkos ir lazdos įvaizdis. Skatinimo strategija remiasi idėja, kad grasinant bausme arba žadant atlygį žmones galima paskatinti elgtis kitaip nei jie elgtųsi šiaip jau. Pažadai ir grasinimai yra dvi tos pačios monetos pusės. Žadėdami žmonėms atlyginimą palengviname ir paskatiname jų sprendimą daryti tai, ko norime; grasindami bausme apsunkiname arba pabranginame jų sprendimą daryti tai, ko nenorime. Vienu atveju naudojame atlyginimo pažadą, kitu – grasinimą bausme, tačiau abiem atvejais tikimės pastūmėti žmones imtis tų veiksmų, kurių pageidaujame.

Kai kuriose viešosios politikos srityse tradiciškai remiamasi atgrasa – pirmiausia baudžiamojo teisingumo sistemoje ir gynybos politikoje, bet ir mokesčių sistemoje su jos bausmėmis už mokesčių vengimą bei įvairiose kitose reglamentacijos (darbų saugos, sveikatos apsaugos) srityse su jų (mažesnėmis) bausmėmis už pažeidimus. Kitose srityse daugiausia remiamasi pozityviomis paskatomis. Pavyzdys gali būti mokesčių lengvatos už veiklą, kurią siekiama skatinti veikti; parama užsienio šalims mainais už politinį bendradarbiavimą; federaliniai fondai, skiriami paskatinti valstijas arba vietos bendruomenes imtis specialių programų.

Daugelyje, galbūt net daugumoje politikos sričių, naudojamės atlygio ir bausmės kombinacija, t. y. individas atlyginamas, jeigu jis bendradarbiauja, ir yra baudžiamas, jeigu nebendradarbiauja. Nors psichologijoje ir politikoje tęsiasi ginčas dėl to, kuris iš šių instrumentų yra efektyvesnis, tam tikra svarbia prasme pats jų atsiskyrimas yra klaidingas. Kiekviename atlygyje glūdi potenciali jo negavimo bausmė, o kiekviena bausmė, mažesnė už mirties bausmę, im-

plicitiškai žada bausmės nutraukimo atlygį. Pavyzdžiui, Jungtinės Valstijos savo sąjungininkėms atlygina suteikdamos joms „palankiausiai traktuojamos šalies" statusą tarpusavio prekyboje, tačiau šios privilegijos atėmimas visada kybo kaip potenciali bausmė už atsisakymą bendradarbiauti; o kai šaliai pritaikome embargą, kaip tai padarėme 1960 m. Kubai, kaip pozityvi paskata visada išlieka embargo panaikinimo galimybė.

Kadangi paskatos ir bausmės funkcionuoja pagal tą pačią logiką, jas traktuosiu kaip to paties tipo politines strategijas, nors ir nurodysiu kai kuriuos svarbius jų skirtumus. Įprastoje kalbėsenoje terminas „paskatos" paprastai reiškia pozityvias paskatas, arba atlygį (kaip „darbo paskatų sistemose"). Terminas „sankcijos" paprastai reiškia negatyvias paskatas, arba bausmes (kaip „ekonominėse sankcijose"). Laikysiuosi šios vartosenos ir terminą „paskatos" taikysiu tiek pozityvioms paskatoms, tiek sankcijoms.

Paskatų teorija

Paskatos yra vienas iš galimų bendrųjų valdų problemos sprendimo būdų. Prisiminkime, kad bendrųjų valdų problema atsiranda tada, kai išsiskiria privatūs ir viešieji interesai, arba kai individas gauna naudos (patiria nuostolį) darydamas tai, dėl ko bendruomenė patiria nuostolį (gauna naudos). Paskatų funkcija – individų motyvus suderinti su bendruomenės tikslais. Paskatos pakeičia individo veiksmų padarinius taip, kad bendruomenės nauda tampa individo nauda.

Paskatas patogu traktuoti kaip sistemą, sudarytą iš trijų dalių: paskatos davėjas, gavėjas, arba adresatas, ir pati paskata. Analizuojant paskatų funkcionavimą galima atskirai nagrinėti šiuos elementus ir aiškintis, kokias sąlygas turi tenkinti kiekviena dalis tam, kad visos kartu atliktų geidžiamą funkciją.

Paskatos veikia ne tiesiogiai, bet per žmonių sąmonės pokyčius. Teorija remiasi utilitaristiniu žmogiškojo elgesio modeliu. Tariama, kad žmonės elgiasi racionaliai. Jie turi tikslus ir kiekvienas jų sprendimas atlikti tam tikrą veiksmą grindžiamas sąmoningu tam tikro tikslo siekiu. Kiekvienas veiksmas pirmiausia yra sąmoningas ap-

sisprendimas, grindžiamas ekonominiu išskaičiavimu: kurio iš galimų veiksmų turėčiau imtis, kad savo tikslą pasiekčiau lengviausiai arba pigiausiai? Paskatų teorija teigia, jog galime pakeisti žmonių elgesį statydami kliūtis arba atverdami galimybes jų kelyje į savo tikslą.

Akivaizdu, jog modelis remiasi tam tikromis prielaidomis. Viena yra tai, kad paskatų adresatas kontroliuoja savo paties elgesį ir todėl gavęs naują informaciją apie bausmę arba atlygį gali pakeisti savo sprendimą bei elgesį. Kitaip sakant, individai turi *adaptacijos* galią. Tad vienas iš klausimų vertinant paskatų idėja grindžiamas strategijas būtų tai, kiek teisinga ši adaptacinės, arba prisitaikymo, galios prielaida. Čia mums pakanka atkreipti dėmesį į tai, kad ištikimybės reiškinys polyje veikia priešinga linkme nei prisitaikymas. Žmonės dažnai laikosi senų papročių, pasirinkimų ir elgesio būdų vien dėl lojalumo net tada, kai racionalus išskaičiavimas jiems jau kužda, jog reikėtų keisti savo elgesį.

Antra, paskatų teorija postuluoja, jog paskatų davėjai ir gavėjai yra *vieniniai agentai*. Tai reiškia ne tai, kad agentas yra būtinai individas, o tai, kad jis yra būtybė, gebanti racionaliai veikti. Davėjas turi gebėti įgyvendinti nuoseklią skatinimo politiką, o gavėjas, arba adresatas, turi gebėti atlikti vieningą naudos apskaičiavimą ir nusistatyti vieningą veiksmų liniją.

Polyje skatinimo mechanizmų funkcionavimą labai komplikuoja faktas, jog davėjai ir gavėjai paprastai esti kolektyvinės būtybės arba veikia kolektyvinių būtybių viduje. Nesunku įsivaizduoti, kaip asilas reaguotų į duodamą morką, tačiau jeigu dresuotojas, nešinas morkų krepšiu, pasisiūlytų pakeisti šimto asilų motyvaciją, mums kiltų daug klausimų: Ar jis turėtų sudėti visas morkas į vieną vietą? Sumesti jas į bandos vidurį? Ar jam reikia turėti vieną morką kiekvienam asilui? Ar visi asilai mėgsta morkas? Ar neatsitiks taip, kad du ar trys agresyviausi asilai suės visas morkas, kad ir ką darytų likusieji? Ar nebus taip, kad lėtesni iš jų bet kuriuo atveju negaus morkų, todėl nuspręs, kad jiems neverta keisti savo įprastojo elgesio? Ar nebus taip, kad visi būriu puls prie morkų ir jas visas suės dresuotojui dar nepradėjus dresūros? O kas, jeigu morkų paskirstymo politiką vykdys savarankiškai mąstančių, stiprios valios dresuotojų komitetas? Morkos gali būti išdalytos pagal keletą skir-

tingų paskirstymo kriterijų, tačiau gali būti ir taip, kad komitetas nesutars dėl kriterijaus ir morkos niekada nebus išdalytos.

Taigi morkos ir lazdos metafora, išskleidus ją šiek tiek plačiau nei įprasta, parodo, jog skatinimo strategija gali žlugti dėl įvairiausių priežasčių. Net jeigu kiekvienas tam tikros grupės asmuo yra racionalus agentas, į paskatas reaguojantis numatomu būdu, priklausomybė organizacijai arba bendruomenei keičia jo reagavimo būdą. Todėl konstruojant ir vertinant paskatų mechanizmus viena svarbiausių užduočių yra išsiaiškinti tai, kaip kolektyviniai procesai veikia būdus, kuriais individai juos naudoja ir į juos reaguoja.

Politikoje paskatų adresatas, paskatų davėjas arba ir abu kartu paprastai yra tam tikras kolektyvas, kuriame vyksta vidiniai konfliktai, ir kuris bent minimaliai geba veikti kaip vieninga grupė. Davėjas gali būti mažas komitetas (toks kaip lygtinio paleidimo arba zonavimo taryba), didelė agentūra (tokia kaip Mokesčių inspekcija arba Aplinkosaugos agentūra) arba net valstybė (pavyzdžiui, JAV, kai ji uždeda embargą). Nominaliai davėjas dažniausiai yra atskiras agentas, tačiau iš tikrųjų jis tėra atstovas, veikiantis didesnės organizacijos arba politinės bendruomenės vardu ir besiremiantis jos autoritetu. Mokyklos direktorius, kuris disciplinuoja mokinius bausmėmis, gali būti priverstas prieš taikydamas bausmę, tartis su mokytojais, išpažįstančiais kitokią švietimo filosofiją. Jam apsisprendus dėl taikytinos bausmės, tarkime, dėl mokinio pašalinimo iš mokyklos, gali tekti ieškoti susitarimo ir su tėvų grupėmis. Net organizacijos vadas retai gali skirti ir vykdyti bausmes pats vienas.

Paskatos adresatas gali būti atskiras asmuo, bet gali būti ir šeimos galva, arba grupės, firmos, organizacijos, politinio vieneto (miesto, valstijos, valstybės) vadovas, ir todėl paskatos adresato reakcija negali būti vieningo proto diktuojamas atsakas. Geras pavyzdys yra skatinamieji kompensacijos planai ligoninėms. Šiuose planuose draudėjas, *Blue Cross* arba federalinė *Medicaid* programa, siekia paskatinti efektyvią ligoninių veiklą – leisti joms pasisavinti skirtumą tarp nustatytos kainos už paslaugą ir pigiau suteiktos tos paslaugos kainos. Šie planai remiasi prielaida, kad ligoninių sprendimai svarstant išlaidų klausimus yra kontroliuojami vieningos organizacinės struktūros, valdomos vieno administratoriaus, nors iš tikrųjų sprendimų priėmimo galia yra plačiai išskaidyta: daugelį es-

minių sprendimų, kurie daro įtaką kaštų dydžiui, priima atskiri gydytojai. Kita vertus, kiekviena ligoninė susiduria su dideliu būriu skirtingų draudėjų, apmokančių jų pacientų sąskaitas, o tai šiek tiek primena mano įsivaizduotą asilų dresuotojų komitetą. Ligoninės sugeba vieną draudėją supriešinti su kitu ir savo kaštus perstumti tam, kuris kelia mažiausiai reikalavimų.[1]

Trečioji skatinimo teorijos prielaida yra tai, kad paskatų gavėjas turi savo *ateities projekciją*. Paskatos gali veikti tik tada, kai gavėjui rūpi, su kokiais kaštais ar atlygiais jis susidurs ateityje, ir kai jis yra pasirengęs keisti savo elgesį dėl ateities rezultatų. Turi būti tam tikras atitikimas tarp gavėjo ir tiekėjo laiko horizonto.

Paskatos, kurių padariniai pasireikš toli ateityje, bus mažiau efektyvios nei paskatos, kurių rezultatai pasireikš iškart.[2] Kuo ilgesnis „atradimo laikas" tarp veiksmo ir pastebimų jo padarinių, tuo mažesnis paskatos efektyvumas. Pavyzdžiui, įvedame bausmes už aplinkos teršimą kenksmingomis atliekomis, tačiau kadangi tarša gali būti nuslepiama iki to laiko, kol bendruomenėje nepradeda reikštis tam tikros ligos, teršėjai gali būti ne itin imlūs nustatytoms bausmėms. Be to, kuo ilgesnis laiko tarpas, skiriantis veiksmą nuo jo padarinių išryškėjimo, tuo sunkiau primesti bausmę. Seniai praeityje vykdytą veiklą sunkiau dokumentuoti nei neseną veiklą, nes prarandami duomenys ir liudijimai. Atsakingi žmonės jau gali būti pasitraukę iš kadaise užimamų postų ir juos gali būti sunku surasti. Be to, teisingumo samprata, kuria vadovaujamės, nenumato, kad bausmės grėsmė kybotų virš žmonių amžinai. Iš čia kildintini įvairūs „senaties" apribojimai bausmėms už daugelį nusižengimų (arba už nerūpestingumą, sukėlusį, pavyzdžiui, profesinę ligą), kurie leidžia atlaidžiau žvelgti į seniai padarytus nusižengimus nei į dabar padarytus.

Kai sankcijos adresatas yra tam tikras kolektyvas – firma, agentūra arba valstybė – jo laiko horizontas paprastai yra labai neapibrėžtas. Organizacijai priklausančių individų gyvenimo trukmė skiriasi nuo pačios organizacijos egzistavimo trukmės. Jeigu lyderiai

1 Judith Feder and Bruce Spitz, „The Politics of Hospital Payment", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 4, no. 3 (Fall 1979) 435–463.

2 Pasinaudama ekonomikos terminija kalbu apie tai, kad ateities bausmė arba atlygis turi diskontuotą vertę. Kitaip sakant, ateityje gauta nauda arba patirtas nuostolis turi mažesnę vertę nei nauda arba patirtas nuostolis dabartyje.

ir vadovai savo postuose keičiasi trumpesniais intervalais nei ciklas, per kurį pasireiškia ir yra įvertinami jų veiklos padariniai, tai paskatos silpniau veikia jų motyvaciją. Be to, organizacijos savo vadovus paprastai apsaugo nuo atsakomybės tokiais būdais, kurie švelnina sankcijų ateityje padarinius: korporacijos pareigūnui paprastai netenka mokėti baudų ar dengti nuostolių iš savo kišenės, bet jam neleidžiama susižerti ir viso sėkmingo verslo sumanymo pelno. Tai nereiškia, kad būdami organizacijose individai nėra veikiami paskatų, adresuojamų jų organizacijai, tačiau tai reiškia, kad paskatų davėjas turi atsižvelgti į tai, kad jų poveikis silpnėja judant nuo pačios organizacijos lygmens iki jos narių lygmens.

Net jeigu paskatos adresuojamos individams, individai ilgainiui keičiasi, tad ilgalaikei perspektyvai sumanytos paskatos gali tapti visiškai neefektyvios. „Nacionalinis sveikatos apsaugos korpusas" – tai programa, skirta jauniems gydytojams skatinti dirbti miesteliuose ir kaimo vietovėse ir siūlo atlygį potencialiems medicinos studentams: medicinos mokyklų studentai gali gauti stipendiją, finansuojamą šios programos, jeigu jie sutinka, baigę mokyklą, įsidarbinti provincijoje. Daugelis tų, kurie priima šį pasiūlymą, vėliau apsigalvoja. Po penkerių ar daugiau metų, kai susiviliojęs stipendija jie baigia medicinos mokyklas, jie paprastai jau būna sukūrę šeimas arba turi rimtą partnerį ir jau nebūna laisvi rinktis įsidarbinimo vietą neatsižvelgdami į savo partnerio karjeros poreikius. Todėl jie yra mažiau linkę priimti programos numatomą paskyrimą. Juos jau vilioja prestižinė, aukštų technologijų specializuota medicina ir todėl nebetraukia rutininis bendrosios praktikos mediko darbas vietovėse be prestižinių medicinos centrų. Be to, gydytojas, baigęs penkerių ar šešerių metų medicinos mokslus, jau gali būti pajėgus iš savo pajamų grąžinti kaip stipendiją gautas lėšas, tad jam nebereikia už ją atidirbti.[3] Koks šios istorijos moralas? Kuo ilgesnis laiko tarpsnis skiria paskatą nuo jos poveikio adresato elgesiui, tuo labiau tikėtina, jog adresato situacija pasikeis ir kartu pasikeis paskatos vertė.

Kadangi paskatų teorija remiasi individo kaip racionalaus agento prielaida, ji taip pat turi remtis ketvirtąja prielaida, būtent – *tiks-*

[3] Frank E. James, „Despite Federal Aid, Doctors Are Still Short in Supply in Rural Areas", *Wall Street Journal* 23, 1987, p. 33.

linio priežastingumo prielaida (apatinė 8.1 lentelės eilutė). Paskatos gali būti taikomos ten, kur problemos priežastis suvokiama kaip tikslinė – kaip siektas sąmoningo veiksmo padarinys. Tokiu atveju paskatomis (pozityviomis arba negatyviomis) siekiama pakeisti adresato, kuris imasi to veiksmo, veiklos padarinius. Pavyzdys gali būti baudžiamoji atsakomybė už plėšikavimą. Paskatos gali būti taikomos ir ten, kur priežastis suvokiama kaip netyčinė – kaip nesiektas tikslingo veiksmo padarinys, pavyzdžiui, kaip nenumatytas šalutinis padarinys arba kaip klaida dėl nerūpestingumo. Šiuo atveju paskatomis siekiama anksčiau adresatui nematomus padarinius padaryti jam matomais ir priversti jį atsižvelgti į planuojamo veiksmo galimus negatyvius padarinius arba neišnaudotas alternatyvas. Pavyzdys gali būti pramoninės taršos apmokestinimo praktika arba kainų nuolaidos už grąžinamus plastikinius butelius.

Paskatų kaip politinio instrumento naudojimas iš mūsų nereikalauja, kad suprastume problemos priežastį arba tam tikru būdu besielgiančių žmonių motyvus.[4] Kad kuo daugiau paauglių iš neturtingų šeimų baigtų vidurinę mokyklą, galima jiems siūlyti dovanas už tai, kad pasiliktų mokykloje arba galima skirti bausmes už pasitraukimą iš mokyklos, ir mums gali pavykti padidinti mokyklų lankomumą, jeigu paskatų srautas nenutruks. (Niujorkas savo mokyklų naujokus sveikina saliutais, apdovanoja juos žodynais ir T-marškinėliais; Viskonsino valstija, priešingai, naudoja bausmes, atimdama šalpos kuponus iš motinų, kurių vaikai nelanko mokyklos.[5]) Tačiau paskatų sistema nereikalauja kelti klausimo, *kodėl* vaikai bėga iš mokyklos. Todėl, kad mokymo programa jiems atrodo neturinti ryšio su jų gyvenimu? Todėl, kad mokykloje jie jaučiasi kaip nevykėliai? Todėl, kad mokytojai dalykus dėsto nesuprantamai? Todėl, kad jie nori padėti savo motinoms, gyvenančioms iš pašalpų, veikiau uždarbiaudami, o ne lankydami mokyklą? Todėl, kad jų bendraamžiai pirmūnai iš jų tyčiojasi? Todėl, kad intuityviai jaučia, jog vidurinės mokyklos baigimo diplomas faktiškai jiems turi

4 Šią mintį dėsto Alfie Kohn, in *Punished by Rewards* (Boston: Houghton Mifflin, 1993), ypač p. 59–62.

5 Fred M. Hechinger, „New York Adds New Weapons in the War Against Dropping Out", *New York Times*, July 9, 1985, p. C8; Thomas Corbett, et al., „Learnfare: The Wisconsian Experience", *Focus* (University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty), vol. 12, no. 2 (1989): 1–10.

nulinę ekonominę vertę? Norint išties „sutvarkyti" bėgimo iš mokyklų problemą reikėtų mėginti dorotis su šiomis pamatinėmis priežastimis, tačiau, žinoma, politiškai lengviau dalyti nemokamus marškinėlius arba atimti šalpos kuponus.

Paskatų teorija nesiremia kompleksine priežastingumo samprata. Jeigu socialinė problema kyla sudėtingoje organizacinėje sistemoje, institucinių praktikų tinkle arba tradicinėje socialinių bei politinių santykių struktūroje, tai paskatos, suteiktos vienos siauros agentų grupės kitai siaurai agentų grupei vargiai ar gali padaryti reikšmingą poveikį. Kadangi paskatų naudojimas remiasi vieningų, autonominių, vieno tikslo siekiančių agentų idėja, tam tikra prasme tai yra siauriausia politinė strategija. Geriausiu atveju ji gali paveikti tik paprastas, bet ne kompleksines priežastis.

Aptarę kai kurias paskatų davėjų ir gavėjų komplikacijas, dabar galime kai ką pasakyti apie trečiąjį sistemos komponentą – apie pačias paskatas. Pozityvios ir negatyvios paskatos skiriasi kai kuriais svarbiais aspektais. Pirmiausia bene tuo, kaip adresatas jas suvokia. Atsakymą į klausimą, ar paskata yra pozityvi, ar negatyvi, lemia ne davėjo intencijos, bet adresato lūkesčiai.[6] Pasiūlytas 1 000 dolerių gali atrodyti kaip pozityvi paskata, tačiau jeigu jūs tvirtai tikėjotės gauti 2 000, jums tai atrodys kaip bausmė. Panašiai, gavęs 100 dolerių baudą, jausitės tarsi gavęs dovaną, jeigu buvote įsitikinęs, kad teks sumokėti 200. Tad paskatos yra pozityvios arba negatyvios tik pagal santykį su adresato lūkesčiais, ir jas konstruojant absoliučiai būtina į juos atsižvelgti.

Pozityvios ir negatyvios paskatos dažnai traktuojamos kaip sąvokiniai ekvivalentai.[7] Kuo daugiau duodame morkų, tuo daugiau gauname geidžiamo elgesio, ir kuo daugiau mojuojame lazda, tuo

[6] Šią idėją dėsto David Baldwin, „The Power of Positive Sanctions", *World Politics* 24 (1971): 19–38. Kalbant formaliau, pozityvios sankcijos yra „[adresato] vertybinės padėties faktinis arba pažadėtas padėties pagerėjimas jo lūkesčių atskaitinio taško atžvilgiu", o negatyvios sankcijos yra „faktinis arba gresiantis padėties pablogėjimas to paties atskaitos taško atžvilgiu" (p. 23–24). (Autorius vartoja terminą „sankcijos" tokia pat plačia prasme, kaip aš vartoju terminą „paskatos".)

[7] Išimtis yra Boldwinas, *ibid.* Žr. taip pat jo „Thinking About Threats", *Journal of Conflict Resulution* 15 (1971): 71–78. Tolesnėse penkiose pastraipose remiuosi jo labai parankiomis analitinėmis distinkcijomis ir įtaigiomis hipotezėmis.

mažiau gauname nepageidaujamo elgesio. Proporcinis santykis tarp paskatos ir elgesio yra reikšmingas tiek pozityvių, tiek negatyvių paskatų bruožas. Be to, racionalaus sprendimo teorijoje faktinis septynių morkų netekimas yra traktuojamas kaip lygiavertis prarastos septynių morkų įgijimo galimybės kaštams. Kaip matėme 9 skyriuje („Interesai"), praradimai ir įgijimai turi kokybiškai skirtingų politinių ir psichologinių padarinių, todėl morkos ir lazdos faktiškai turi skirtingą poveikį. Politiškai pozityvių arba negatyvių paskatų pasirinkimas nėra lygiavertis.

Dovanos ir bausmės arba pažadai ir grasinimai gali skatinti skirtingo pobūdžio politinius santykius. Pozityvios paskatos, tokios kaip premijos už gerą darbą, parama užsienio šalims arba eksporto subsidijos gali padėti kurti aljansus ir geros valios atmosferą. Jos puses gali paskatinti bendradarbiauti ir kitais klausimais. Jeigu davėjo pažadas pakeičia adresato elgesį, tai juos ima sieti tam tikras ryšys. Tenkindamas davėjo norą, adresatas sukuria pareigą davėjui įvykdyti pažadą, ir šis implicitinis sandoris kuria lojalumo ir tarpusavio paramos pojūtį.

Negatyvios paskatos, tokios kaip baudos, muitai ar embargai, sukuria konflikto atmosferą ir supriešina abi puses net jeigu grasinimai nėra realizuojami. Jeigu adresatas dėl jam gresiančios bausmės susilaiko nuo veiksmų, kurių norėtų imtis, tai sunku tikėtis, kad jis puoselės gerus jausmus davėjui. Jeigu adresatas nepaiso grasinimų ir jam uždedama bausmė, tai įsivyrauja atviras priešiškumas. Tad grasinimai ir bausmės, net jeigu jie leidžia pasiekti geidžiamą rezultatą, kelia adresato nepasitenkinimą ir įtvirtina engėjo/aukos santykį, o tai reiškia, kad ateityje gali tekti griebtis papildomų grasinimų ir bausmių.

Kai adresatas motyvuojamas pažadant atlygį, nebūtina davėjui ką nors daryti, jeigu toks mėginimas nepavyksta. Tačiau jeigu jis pavyksta, jeigu adresato elgesys pasikeičia geidžiama linkme, tai davėjas turi tesėti pažadą. Adresatas pasiaukoja padarydamas kažką, ko šiaip jau nedarytų, o davėjas pasiaukoja suteikdamas jam atlygį. Pozityvios paskatos turi abipusiškumo ir kompromiso struktūrą, stiprinančią tarpusavio pasitikėjimo jausmą.

Sankcijos veikia priešingai. Sankcijos davėjas kažką aukoja tik tuo atveju, jeigu grasinimas nėra veiksmingas; jeigu adresatas ne-

paklūsta, davėjas turi įvykdyti grasinimą ir prisiimti sankcijos vykdymo kaštus. Adresatas, žinoma, taip pat patiria nuostolių. Tačiau jeigu grasinimas yra veiksmingas ir adresatas susilaiko nuo veiksmų, kurių šiaip jau imtųsi, tai adresatas patiria nuostolį, o sankcijos davėjas nieko nepraranda. Sėkmingas grasinimas yra tarsi gauta dovana – stipresnis kažką gauna nieko neduodamas.

Nors yra tokių svarbių skirtumų, atlygis ir bausmė turi vieną bendrą politinį bruožą: tai yra priemonės, kuriomis viena pusė mėgina kontroliuoti kitos elgesį.[8] Bet kuri skatinimo sistema remiasi nelygios galios santykiais. Tiek pozityvaus, tiek negatyvaus skatinimo sistemose viena pusė diktuoja sąlygas, nustato taisykles, prižiūri kitos elgesį ir sprendžia, kada/ar taikyti sankcijas.

Politinėje retorikoje skatinimo schemos dažnai vaizduojamos kaip neprievartiniai ir asmens autonomiją gerbiantys politikos instrumentai. Argumentuojama, kad jas naudojant žmonėms išlieka pasirinkimo laisvė. Praktikoje skatinimo schemos, ypač piniginis arba materialinis atlygis, yra veiksmingiausios tada, kai adresatas patiria vienokį ar kitokį stygių ir todėl potencialus atlygis jam yra iš tikrųjų svarbus. Bet kokios skatinimo sistemos veiksmingumas keičiant žmonių elgesį yra tuo didesnis, kuo labiau gavėjas priklauso nuo davėjo ir negali siūlomų gėrybių gauti kitais būdais. (Neatsitiktinai pozityvaus skatinimo schemos naudojamos manipuliuojant priklausomų žmonių – vaikų, moksleivių, kalinių, ligoninės pacientų ir didelių organizacijų darbininkų – elgesiu. Paskatų sistemos veikia išnaudodamos adresato silpnumą, o ne stiprindamos jo galias.

Paskatų naudojimas polyje

Paprastame paskatų modelyje, jeigu visuomenė už tam tikrą veiklą baudžia, žmonės jos imasi mažiau, jeigu ji už ją atlygina, žmonės jos imasi noriau. Paskatas paprastai konstruoja viena žmonių grupė (politikos analitikai, įstatymų leidėjai), jas taiko kita grupė (vykdomosios valdžios biurokratai) ir jas gauna trečia grupė (indi-

[8] Šią mintį įžvalgiai rutulioja Alfie Kohn, *Punishment by Rewards*, *op. cit.* (4 išn.) kritikuodamas pozityvaus skatinimo schemas darbo vietose, mokyklose ir šeimoje.

vidai, firmos, organizacijos, žemesnio lygmens valdininkai). Perėjimas nuo vienos grupės prie kitos yra gana keblus.

Niekada nėra tikslaus atitikimo tarp planuojamos ir faktiškai taikomos paskatos. Didžiausia problema yra pareigūnų nenoras taikyti paskatas. Šį nenorą paaiškina keletas polio bruožų.

Negatyvios paskatos, kaip matėme anksčiau, žmones supriešina ir silpnina bendrumo jausmą. Žmonėms paprastai nepatinka skaudinti tų, su kuriais jie dirba. Pavyzdžiui, gydytojai vengia skųsti savo kolegas dėl etikos pažeidimų ar kraštutinio nekompetentingumo, o profesinės drausmės tarybos labai nenoriai atšaukia licencijas ar bent duoda įspėjimus. Gydytojai yra linkę veikiau pasikalbėti su nusižengusiu kolega, švelniai užsimindami apie jo klaidas, arba, dar geriau, paprasčiausiai jį izoliuoja – nerekomenduoja jo pacientams.[9] Net šaltesniuose santykiuose, pavyzdžiui, tuose, kurie sieja gamyklos darbų saugos inspektorių su jos vadyba arba restorano maisto saugos inspektorių su restorano savininkais, inspektoriai žino, kad jiems nuolat reikės bendradarbiauti su tikrinamais žmonėmis. Todėl jie veikiau mėgins gražiuoju įtikinti savo adresatus laikytis reikalavimų nei rizikuos sugadinti dalykinius santykius ir išgarsėti savo „kietumu". Taigi baimė sugadinti socialinius santykius arba užnuodyti darbo atmosferą saisto sankcijų tiekėjus.

Net pozityvaus skatinimo sistemoms kartais priešinamasi, nes žmonės baiminasi nesantaikos ir konfliktiškumo atmosferos, kurią jos sukurtų. Darbo paskatų schemos, tokios kaip didesnis atlyginimas arba premijos už didesnį produktyvumą, dažnai žlunga dėl darbėmių priešinimosi. Mokytojai, gydytojai ir tarnautojai priešinasi tokioms schemoms todėl, kad dauguma darbėmių pirmenybę teikia garantuotoms nuolatinėms pajamoms ir todėl, kad jie nenori būti supriešinti su bendradarbiais konkurencinėje aplinkoje.[10]

9 Žr. Eliot Freidson, *Profession of Medicine* (New York: Dodd, Mead, 1970), p. 149–151.

10 Žr., pavyzdžiui, „Merit Pay for Teachers Runs into Union's Resistance", *Wall Street Journal*, November 11, 1986, p. 1. „Sharing the Wealth: Democrats Latch Onto Bonus Pay Systems", *Wall Street Journal*, April 28, 1985, p. 1. Žr. taip pat Kohn, Punished by Rewards, *op. cit.* (išn. 4), ch. 7, kur pateikiami įvairūs duomenys, liudijantys, kad darbo paskatų schemos neveikia ir tik erzina darbuotojus.

Sankcijų taikymas dažnai užkrauna kaštus pačiam jų taikytojui. Viename universitete, kuriame kadaise dėstytojavau, studentams buvo įvesta eseistikos įskaita. Jie galėjo laikyti esė egzaminą arba išklausyti eseistikos kursą, tačiau lengviausias kelias buvo surasti dėstytoją, kuris jam įteiktą studento rašinį patvirtintų kaip atitinkantį (gana miglotus) tos įskaitos reikalavimus. Tokio patvirtinimo nedavęs dėstytojas turėjo rašyti pagrindimą ir pateikti raštišką studento rašinio įvertinimą Eseistikos komitetui, ir veikiausiai turėjo patirti gana nemalonių pokalbių su nuviltu studentu. Tad rašinį patvirtinti dėstytojui buvo lengviausias sprendimas.

Bausmių taikymas gali užkrauti labai konkrečius materialius kaštus. Privalomo nuteisimo ir vadinamojo „trečiojo galutinio nusižengimo" įstatymais mėginama prevenciškai stabdyti nusikalstamą elgesį padarant įkalinimo grėsmę tikresnę ir griežtesnę. Mažiau pastebimas šalutinis šių įstatymų padarinys yra jų poveikis biudžetui, nes valdžiai teks statyti naujus kalėjimus ir įkurdinti visus tuos papildomus žmones, kurie bus įkalinti pagal šiuos įstatymus, ir mokėti už jų išlaikymą. (1990 m. Federalinis kalėjimų biuras išleido beveik 18 000 dolerių per metus vienam kaliniui išlaikyti.[11]) Po dvidešimties metų pastangų nuolat griežtinti baudžiamuosius įstatymus, naujame biudžeto apkarpymo ir mokesčių mažinimo politiniame klimate žmonės ima abejoti tuo, ar išlaidos kalėjimams statyti ir išlaikyti pateisina išlaidų mažinimą švietimui ir socialinei rūpybai. Šiaurės Karolina neseniai priėmė įstatymą, reikalaujantį pateikti kaštų paskaičiavimus kiekvienai siūlomai kovos su nusikalstamumu priemonei: kiekvienas siūlymas plėsti kalėjimų plotą turi būti teikiamas su išlaidų paskaičiavimu. Kaštus padarius labiau matomus, ilgų ir griežtų bausmių šalininkai paprastai sušvelnina savo reikalavimus.[12]

Net gėrybių dalijimas gali užkrauti kaštus davėjui. Universitete, kuriame dirbau anksčiau, turėjome fondą, iš kurio piniginius prizus skirdavome už geriausius studentų diplominius darbus. Dėstytojams buvo siūloma nominuoti geriausius darbus, kuriems jie vadovavo. Paprastai tokių nominacijų būdavo labai nedaug. Kodėl? Įtariu, kad kiekvienas dėstytojas žinojo, jog, nominuojant darbą prizų komisi-

[11] Mathew Brelis, „Mandatory Sentences Take Hit", *Boston Globe*, February 18, 1992, p. 1,7.

[12] Neil R. Peirce, „Seeing Prisons Through New Prisms", *National Journal*, December 17, 1994, p. 298.

jai, tektų rašyti jo santrauką ir išdėstyti privalumus. Tai pareikalautų darbo; be to, darbo vertinimas taptų kolegų komentarų objektu. Šie universitetiniai pavyzdžiai yra gana tipiški. Pozityvios ir negatyvios paskatos niekada neveikia automatiškai. Jas sugalvoja, priima ir taiko žmonės, kuriems skauda dantis, kurių rūsiuose prasisunkia vanduo, kurie vėluoja į autobusus. Biurokratinės taisyklės, ypač reikalavimai dokumentuoti tam tikrų rūšių sprendimus, dažnai apsunkina paskatas taikančių pareigūnų gyvenimą ir iškreipia jų pačių paskatas imtis vienokių ar kitokių veiksmų.

Kartais prigalvojama tokių drastiškų sankcijų, kad jų vykdytojai apskritai nenori jų taikyti. Jeigu vykdytojams sankcija atrodys akivaizdžiai per griežta, jie vadovausis savo teisingumo jausmu ir atsisakys ją taikyti arba taikys tokią sankciją, kuri jiems atrodys tinkamesnė. Netrukus po to, kai Kalifornija priėmė savo „trečiojo galutinio nusižengimo" įstatymą, reikalaujantį skirti dvidešimt penkerius metus kalėjimo asmeniui, nuteistam už trečią rimtą nusikaltimą, kažkoks Jeffrey Missamore'as buvo sugautas rūkant marihuaną kolonijoje, į kurią buvo patekęs už smulkią vagystę (ne už rimtą nusikaltimą). Jis buvo teistas už apiplėšimą 1988 m. (pirmas nusižengimas), o kalėjime jam buvo priskaičiuoti dar du nusižengimai (du narkotikų platinimo kalėjime atvejai, kurie klasifikuojami kaip rimti nusikaltimai). Missamore'o advokatas aiškino, kad marihuanos rūkymas buvo kvaila klaida, bet jo ginamasis „nesąs tipiškas galvažudys". Teisėjas atsisakė skirti Missamore'ui dvidešimt penkerių metų laisvės atėmimo bausmę ir paskyrė lygtinę bausmę bei gydymą nuo narkotikų priklausomybės.[13] Teisėjai dažnai pasipriešina tam, ką jie laiko pernelyg griežtomis bausmėmis ir kaltinimus dėl kriminalinio nusikaltimo perkvalifikuoja į kaltinimus dėl paprasto nusižengimo.

Kartais paskatos sukonstruojamos taip, kad skyrus bausmę padaroma žalos tiems, kuriems mėginama pagelbėti. Su šia problema dažnai susiduriame Jungtinėse Valstijose, kur federalinė valdžia paprastai mėgina paskatinti valstijas imtis tam tikrų programų – suteikia joms mokesčių lengvatų, grantų arba subsidijų. Pagal šį principą veikia *Medicaid* programa, federalinės subsidijos greitkelių statybai, komunalinių būstų statybos programos. Federalinių paskatų

[13] „California Judge Refuses to Apply a Tough New Sentencing Law", *New York Times*, July 20, 1994.

tikslas – motyvuoti valstijas teikti savo piliečiams paslaugų, kurios šiaip jau nebūtų teikiamos. Tačiau vienintelis svertas, kuriuo federalinė valdžia gali paveikti valstiją – nutraukti finansavimą, o tai galiausiai būtų skriauda žmonėms, kuriems mėginama padėti. Paskatos (federaliniai fondai) implicitiškai numato bausmę (finansavimo nutraukimą), tačiau ši bausmė faktiškai netaikoma. Netaikoma bausmė paskatą paverčia garantija.

Tą pačią problemą kelia reguliavimo sistemos, kurias naudojant mėginama kontroliuoti socialinių paslaugų kokybę. Dauguma valstijų turi priežiūros sistemas, naudojamas senelių slaugos namų, neįgaliųjų prieglaudų, net mokyklų teikiamų paslaugų kokybei kontroliuoti. Tačiau bausmė už kokybės standartų nesilaikymą galiausiai tėra arba valstijos finansavimo nutraukimas, arba institucijos uždarymas. Abiem atvejais nukentėtų institucijos klientai, t.y. būtent tie žmonės, kuriems turėtų pasitarnauti kokybės standartai. Vėl matome, jog sankcija faktiškai tampa nenaudotina.

Paskatos konstrukciją nuo paskatos taikymo skiria plyšys, o paskatos konstruktorių nuo jos gavėjo skiria beveik bedugnė. Dažnai tai lemia paskatų simbolinės reikšmės neapibrėžtumas. Kad ir kuo būtų paskata materialine prasme, gavėjas gali jai teikti kitokią prasmę nei davėjas. Viena iš drausmės mokyklose problemų yra tai, kad patys neklusniausi moksleiviai bausmę paprastai priima kaip prestižo emblemą. Pavyzdį apibendrinant, bet kurioje revoliucinėje situacijoje arba politiniame sukilime sukilėliai bausmę paprastai priima kaip jų viktimizavimo, arba atsidavimo, įrodymą. Sankcijos gali net sustiprinti priešinimąsi pokyčiams. Pavyzdžiui, ekonominės sankcijos režimams, kuriuos mėginame pakeisti, paprastai tik sužadina platesnę visuomenės paramą režimui ir sutvirtina jo valią tęsti savo politiką. Šiose situacijose tai, ką davėjas suvokia kaip primetamus kaštus arba bausmę, gavėjas gali suvokti kaip papildomą išteklių kuriant savo kaip kankinio tapatybę ir pasitelkiant daugiau rėmėjų.[14]

Panašiai kaip bausmės jų gavėjo kartais gali būti suvoktos kaip ištekliai, taip ir sankcijų taikymo kaštai gali tapti ištekliais davėjams. Pavyzdžiui, kai viena šalis įveda prekybos embargą kitai šaliai, tuo siekdama paskatinti joje kokias nors politines permainas

[14] Žr. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), p. 142. Šioje knygoje pateikiama puiki ekonominių sankcijų naudojimo užsienio politikoje analizė.

(tarkime, apartheidą panaikinti Pietų Afrikoje), sankcijų vykdytoja patiria nuostolių, nes praranda vieną eksporto rinką ir vieną importo šaltinį. Tačiau tai, kad ji prisiima šiuos nuostolius, daro jos ryžtą pasiekti politinių permainų įtikimesnį ir rodo jos pasiryžimą tvirtai laikytis savo pozicijos.[15] Tad čia turime dar vieną pavyzdį, kuris liudija, jog kaštai yra lazda su dviem galais.

Simbolizmo svarba pasireiškia ir kitais būdais. Jeigu tam tikras elgesys, kurį norime pakeisti, yra toks, kad apibrėžia paties adresato tapatumą – tai, ką individas labiausiai puoselėja ir gina, arba tai, ką organizacija laiko savo principine misija – tada mažai tikėtina, kad adresatas šį savo elgesį suvoks kaip dalomą dalyką, kaip kažką, kurio dalies išsižadėjęs, jis gali išsaugoti savo tapatybę. Užsienio politikoje dažnai griebdavomės ekonominių sankcijų – prekybos embargo arba blokados ir mėgindavome paskatinti šalis padaryti šio pobūdžio politines permainas: mėginome įtikinti Italiją nutraukti invaziją į Etiopiją tada, kai toji invazija jau buvo prasidėjusi (1935); mėginome priversti Fidelį Castro pasitraukti po įvykusios Kubos revoliucijos (1962); mėginome Sovietų Sąjungą atkalbėti nuo invazijos į Afganistaną tada, kai ji jau vyko; ir mėginome įtikinti Saddamą Husseiną pasitraukti iš Kuveito tada, kai Irakas jau įvykdė savo karinę invaziją (1990).[16] Šie pavyzdžiai rodo, jog beprasmiška imtis tokių sankcijų, kurios puola pamatinę adresato tapatybę arba misiją.

Adresatui pozityvios ir negatyvios paskatos nėra izoliuoti veiksniai. Jos tėra papildomi jo veiksmų padariniai; kiekviena nauja (pozityvi ar negatyvi) paskata tik papildo padarinius, kurių jis jau patiria. Paskatų projektuotojas savo dėmesį paprastai telkia tik į savo projektuojamas paskatas, paskatų davėjas – tik į tas paskatas, kurias pats gali kontroliuoti. Tačiau adresatas naujas paskatas visada įkomponuoja į platesnį jam palankių ir nepalankių veiksnių tinklą.

Šį siaurą požiūrį į paskatas iliustruoja socialinės rūpybos analizė, kurią neseniai atliko keletas profesorių, vėliau Clintono administracijoje tapusių aukštais pareigūnais, atsakingais už socialinės rūpybos reformą. Jų požiūriu, „pagrindinis mechanizmas, skatinęs užimtumą (iki 1981 metų), buvo paskatų sistema, kuri leido pašalpos gavėjams gauti uždarbį, iš kurio nėra minusuojama jų gauna-

15 Baldwin, *ibid.*, p. 106–107.

16 Daugumą šių pavyzdžių skolinuosi iš Baldwin, op. cit., p. 133.

ma pašalpa."[17] Tačiau pašalpos gavėjo kasdienybėje kiti ekonominiai veiksniai yra kur kas svarbesni nei užimtumo paskatos. Pajamų, gaunamų per socialinės rūpybos kanalus, menkumas ir jų nepakankamumas šeimai išlaikyti neabejotinai visada buvo didesnė paskata dirbti nei biurokratinė taisyklė, kuri tik sumažina bausmę pašalpos gavėjui už jo gaunamas darbo pajamas. Tiesą sakant, tyrimai rodo, jog beveik visos motinos, gaunančios pašalpą, dirba nelegaliai ir nedeklaruoja savo pajamų rūpybos skyriams, nes toks uždarbiavimas joms yra vienintelis būdas sudurti galą su galu.[18] Skurdas ir šeimos biudžeto skylės – štai tos didžiosios paskatos, kurios verčia dirbti pašalpas gaunančias moteris. Tik programos kūrėjo požiūriu, bet ne pašalpos gavėjo požiūriu, programos taisyklių pakeitimas atrodo kaip svarbi paskata.

Bene svarbiausias faktas, paaiškinantis neatitikimą tarp paskatų davėjo sumanymo ir adresato reakcijos, yra tai, kad žmonės – priešingai nei žiurkės ar asilai – nėra gryni prisitaikėliai, nes jie yra ir strategiškai mąstančios būtybės. Jie visada mėgins pasiimti atlygį arba išvengti bausmės nekeisdami savo elgesio. Jie gali slėpti informaciją apie save ir savo veiklą. Jie gali manipuliuoti informacija net jeigu (kaip matėme skyriuje „Skaičiai") atlygio arba bausmės kriterijus yra skaitmeninis.

Strategiškai mąstančios būtybės visada gali rasti būdų, kaip apeiti joms keliamus reikalavimus. Pavyzdžiui, kai Niudžersio valstija pradėjo reikalauti iš pramoninių verslovių savininkų, kad prieš parduodant gamyklą būtų parengiamas ir finansuojamas jos aplinkos išvalymo planas, gamyklų savininkai iškart griebėsi strategijų, kaip šį reikalavimą apeiti: gamyklą galima uždaryti jos neparduodant, gamybą galima tęsti minimaliu režimu, galima paskelbti bankrotą arba, kaip grasino vienas pramonininkas, galima „surasti kieno nors idiotą sūnėną ir paskirti jį laikinuoju valdytoju".[19] Jeigu neveikia jokios kitos priemonės, adresatas gali mėginti kaštus permesti kam nors kitam. Taršos mokesčius įmonė gali permesti savo klien-

[17] Thomas Kane, 1-ojo skyriaus autorius kn. Mary Jo Bane and David Ellwood, *Welfare Realities* (Cambridge: Harvard University Press, 1994), p. 20.

[18] Kathryn Edin, *There's a Lot of Month Left at the End of the Money: How Welfare Recipients Make Ends Meet in Chicago* (New York: Garland Press, 1993).

[19] Barry Meier, „Pressure Builds for Cleanup of Closed Plants", *Wall Street Journal*, August 7, 1985, p. 6.

tams didesnių savo produkcijos kainų pavidalu, nors dėl to sumažėja jos pačios konkurencingumas. Arba ji gali juos permesti savo darbininkams mažinamų atlyginimų bei lengvatų apkarpymo forma arba mokesčių mokėtojams sumažėjusio pelno ir dėl to sumažėjusių įmonės pajamų mokesčių forma.

Nuo tada, kai 1988 m. buvo priimtas Paramos šeimai įstatymas, moterys, siekiančios valstybės pašalpos, privalo pateikti informaciją apie savo vaikų tėvus, kad rūpybos skyriai galėtų iš jų išieškoti alimentus. Ši alimentų išieškojimo sistema iš esmės yra baudėjiška, nes jeigu valstijai pavyksta iš tėvo išgauti kokių nors pinigų, motinai skiriama tik penkiasdešimt dolerių, o valstija pasilieka sau likusią sumą, kad padengtų motinai teikiamos paramos kaštus. Tie, kurie rengė šį įstatymą, matyt, galvojo, kad pašalpos netekties grėsmė paskatins moteris bendradarbiauti su rūpybos tarnybų pareigūnais ir kad papildoma penkiasdešimties dolerių suma bus geras masalas. Tačiau akivaizdu, kad pašalpą gaunančios motinos situaciją suvokia kitaip. Dauguma jų gauna šiokią tokią paramą iš savo vaikų tėvų ir be prievartinio valstijos įsikišimo, ir jos nenori gadinti savo vaikų santykių su tėvais „išduodamos" vyrus. Joms daug geriau „nežinoti" vyrų gyvenamosios vietos, nes jų neišdavusios jos galės juos šantažuoti ir taip priversti tęsti arba didinti teikiamą paramą.[20]

Apėjimo strategijos yra tik ledkalnio viršūnė. Polyje paskatų adresatai retai priima atlygių ir bausmių struktūrą kaip paprastą duotybę. Adresatai yra politinės būtybės ir būtent jos mėgina keisti pasaulį. Susidūrę su paskatų sistema, kuri juos baudžia už norimą tęsti veiklą, jie pirmiausia mėgins pakeisti taisykles. Be to, jie mėgins perkalbėti, palenkti savo pusėn ir net papirkti paskatos davėją.

Yra ir veiksmingesnė strategija: užuot mėginus pakeisti taisykles, galima mėginti į savo rankas perimti politinę instituciją, kuri kontroliuoja paskatų sistemą. Pavyzdžiui, jeigu tokia institucija yra taršos kontrolės taryba, apmokestinanti įmones už pramoninę taršą, pramonininkai pareikalaus joje vietų savo atstovams ir mėgins į ją prastumti jiems palankius žmones. Jie gali pareikalauti, kad taryboje būtų atstovaujama pramonei (taip pat galbūt darbininkai, techniniai ekspertai ir „visuomenė"). Jiems gali pavykti buvusį pra-

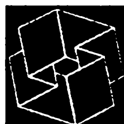
[20] Kathryn Edin, „Single Mothers and Child Support: The Possibilities and Limits of Child Support Policy", *Children and Youth Services Review*, vol. 17, nos. ½, 1995, p. 203–230.

monininką prastumti kaip techninį ekspertą, arba jie gali „visuomenės" atstovui leisti suprasti, jog už „bendradarbiavimą" taryboje jo laukia, terminui pasibaigus, gerai apmokamas darbas pramonėje. Adresatai imsis visų įmanomų priemonių, kad davėjus padarytų nuo jų priklausomus ir taip užsitikrintų, kad davėjas šykščiai seikės bausmes ir dosniai žarstys gėrybes.[21]

Oficialiai kuriamos viešosios politikos paskatos – mokesčiai ir mokesčių lengvatos, subsidijos, lengvatinės paskolos, privalomai skiriamos bausmės už tam tikrus nusižengimus ir t.t. – visada turi būti analizuojamos platesniame visuomenėje egzistuojančių paskatų kontekste. Didžiulė politinės ir ekonominės galios nelygybė modifikuoja einamųjų programų paskatų poveikį. Daugumai žmonių, kurie nevaldo didelių turtų ar gamybos išteklių, svarbiausioji paskata yra susikurti ekonominį saugumą, t. y. susirasti ir išsaugoti darbą. Tokioje situacijoje asmeniui gali labiau rūpėti ne tiesioginiai tam tikros politikos padariniai, bet tai, kaip ji paveiks jo darbo galimybes ateityje (pavyzdžiui, santykiams su darbdaviu, darbdavio įmonės stabilumui). Ir priešingai, asmeniui, kuris vos suduria galą su galu, labiausiai rūpės tiesioginiai, o ne ilgalaikiai padariniai. Nėra jokios bendros taisyklės, kuri leistų numatyti, kaip paskatos paveiks kieno nors elgesį, tačiau nuovokus analitikas turi prisiminti, kad kiekviena nauja paskata turi kovoti dėl dėmesio jai su jau esama teigiamų ir neigiamų paskatų visuma ir kad ji bus filtruojama per žmonių, kuriems ji taikoma, suvokimų tinklą.

Visų pirma svarbu prisiminti, kad jokia paskatų sistema nėra automatinė ar apolitinė. Paskatų strategijos yra organizuotos socialinės sistemos, kuriose dvi grupės žmonių mėgina paveikti viena kitą. Paskatų davėjai turi valdžią, tačiau gavėjai yra ne tik prisitaikančios, bet ir strategiškai veikiančios būtybės, kurios gali veikti tai, kaip paskatos bus taikomos. Net pačios paskatos, kad ir kokios jos būtų, nėra inertiniai objektai, iš vienos žmonių grupės permetami kitai grupei. Jų poveikis žmonių elgesiui priklauso nuo to, kaip jie interpretuojami tiek davėjų, tiek gavėjų, ir ši interpretacija yra nuolatinės kaitos procese.

[21] Duomenis apie tai, kad pramonei išties gerai atstovaujama reguliavimo bei priežiūros tarnybose, pateikia Giandocomo Majone, „Choice Among Policy Instruments for Pollution Control", *Policy Analysis* 2, no. 4 (Fall 1976): 589–614, ypač p. 603–613.



PASKATOS POLYJE

	Racionalumo modelis	Polio modelis
Davėjas	vieninga būtybė, galinti priimti nuoseklius ir racionalius sprendimus	gali būti kolektyvinė būtybė su vidiniais konfliktais ir prieštaringais sprendimais
Adresatas	vieninga būtybė, galinti priimti nuoseklius ir racionalius sprendimus	gali būti kolektyvinė būtybė su vidiniais konfliktais ir prieštaringais sprendimais
	orientuota į ateitį; keičia elgesį dabartyje, siekdama gėrybių ateityje	gali turėti neapibrėžtą laiko horizontą; jos agentų laiko horizontai gali skirtis, jų motyvacija ilgainiui gali keistis
Paskatos	jų prasmė ir vertė adresatams yra aiški ir apibrėžta	gali turėti kitokią vertę/prasmę gavėjui nei davėjui; jų simbolinė prasmė gali prieštarauti įprastoms jų reikšmėms
Atlygiai	kuo didesnis siūlomas atlygis, tuo labiau tikėtinas geidžiamas poveikis elgesiui	gali būti kuriami davėjų ir gavėjų aljansai, kaštus gali užkrauti davėjams
Sankcijos	kuo didesnės gresiančios sankcijos, tuo labiau tikėtinas geidžiamas poveikis elgesiui	gali sukelti konfliktą tarp gavėjų ir davėjų, gali sustiprinti gavėjo pasipriešinimą, gali būti davėjų sabotuojamos
		nepakeisdamos gavėjų elgesio, gali padaryti žalos žmonėms, kuriuos mėginama apsaugoti

12

TAISYKLĖS

Elgesio taisyklės yra esminė socialinės koordinacijos forma. Bendrų taisyklių reikia todėl, kad, pasak H.L.A. Harto, „Jokia visuomenė negalėtų išlaikyti tiek pareigūnų, kiek jų reikėtų, jeigu kiekvienas visuomenės narys būtų oficialiai informuojamas apie kiekvieną veiksmą, kurį jis turi atlikti".[1] Juo labiau visuomenė negalėtų taikyti paskatų kiekvienam veiksmui, kurį ji norėtų paveikti. Politika daugiausia remiasi oficialiomis taisyklėmis, t. y. taisyklėmis, sąmoningai konstruojamomis socialiniams tikslams pasiekti. Šio pobūdžio oficialios taisyklės apibendrintai vadinamos įstatymais, nors tai gali būti įstatymų leidybos institucijų leidžiamos taisyklės (statutinė teisė), administracinių institucijų nustatomos taisyklės (reglamentacija), teismų nustatomos taisyklės (bendroji teisė) arba konstituciniai įstatymai.

Kai kurios oficialios taisyklės reikalauja tam tikro elgesio – žmonėms, organizacijoms ir valdžiai liepia elgtis tam tikru būdu. Kitos taisyklės suteikia galių privatiems asmenims ir organizacijoms arba viešiesiems pareigūnams bei valdžios institucijoms. Tokios taisyklės nurodo, kaip žmonės turi veikti, jeigu jie nori sulaukti valstybės paramos įtvirtinant savo santykius su kitais žmonėmis, pavyzdžiui, sandorių, testamentų ar bylinėjimosi atvejais. Ir jos nustato, kaip turi veikti valstybės tarnybos, kad jų pačių reikalavimai ir veiksmai būtų laikomi teisėtais. Tokias „įgalinančias" taisykles aptarsime 15 skyriuje („Galios"); šiame skyriuje apsiribosime tomis taisyklėmis, kurios uždeda prievoles ir pareigas.[2] Būtent

[1] H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), p. 21.

[2] Nubrėždama šį skirtumą remiuosi Hartu, *ibid.*, Ch. 3, p. 78–79. Jis kalba apie pirmines taisykles (arba prievartos grėsme paremtus įsakymus) ir antrines (galias suteikiančias) taisykles. Šiame skyriuje nagrinėjamų taisyklių

šio pobūdžio taisykles turime omenyje, kai sakome „Tai draudžia taisyklė".

Be formalių taisyklių visuomenės turi ir kitokių elgesio koordinavimo normų, tokių kaip visuomenės papročiai ir tradicijos, neformalios mažų grupių ir šeimų normos, moralės taisyklės ir principai, privačių asociacijų įstatai ir t.t. Šios neformalios taisyklės dažnai turi įstatymų galią, bent jau jų poveikio žmonių gyvenimo stiprumo prasme, ir jos gali stiprinti arba silpninti formalių taisyklių poveikį. Dar svarbiau yra tai, kad neoficialios taisyklės formuoja kategorijas bei sąvokas, naudojamas oficialiose taisyklėse, ir daro įtaką jų interpretacijai bei praktiniam taikymui. Politinė analizė, neatsižvelgianti į formalių ir neformalių taisyklių sąveiką, turėtų rimtų trūkumų.

Kaip taisyklės veikia

Taisyklės yra netiesioginiai įsakymai, kurių padariniai ilgainiui pasireiškia. Jie yra netiesioginiai ta prasme, kad kartą paskelbiami visai klasei žmonių, kuriai jie taikomi, o ne tiesiogiai pranešami kiekvienam asmeniui kiekvienoje situacijoje, kurioje taisyklė taikytina. Jie taikomi tam tikrai plačiai veiksmų kategorijai kaip „nuolatiniai reikalavimai", ir nors sankcijos grėsmė visada yra reali, veiksmingos taisyklės skatina klusnumą be prievartinių sankcijų kiekvieno veiksmo atveju.

Taisyklių galios šaltinis yra jų teisėtumas – tai, kad tie žmonės, kurių elgesį jos kontroliuoja, jas suvokia kaip naudingas ir teisingas. Teisėtumas taisyklių davėją susaisto su taisyklių gavėju. Panašiai kaip „nepatiklumo suspendavimas", kuris leidžia skaitytojui sekti paskui autorių patenkant į įvairias mažai tikėtinas situacijas, teisėtumas skatina piliečius paklusti lyderių įsakymams net patiriant didelių asmeninių nuostolių. Tam tikra prasme politikos

apibrėžimas yra labai artimas jo pirminių taisyklių sampratai: taisyklė yra grasinimu paremtas įsakymas, kuris (a) taikomas tam tikro tipo elgesiui ir tam tikrai asmenų klasei; (b) kuriam paprastai paklūstama; (c) kurį palaiko vyraujantis įsitikinimas, jog neklusnumo atveju grasinimas bus įvykdytas; (d) kuris duodamas asmens arba institucijos, turinčios „vidaus viršenybę" (valstybėje) ir išorinę nepriklausomybę.

analitiko „teisėtumas“ primena ekonomisto „nematomąją ranką“. Žinome, kad tokie veiksniai egzistuoja kaip visuomenę cementuojanti galia, tačiau negalime deramai paaiškinti, kaip ją sužadinti ir kodėl kartais ji reiškiasi labai stipriai, o kartais beveik nepasireiškia. Vis dėlto galime sakyti, kad geriausiai taisyklės veikia tada, kai yra suvokiamos kaip teisėtos.

Taisykles paprastai sudaro dvi dalys. Jos įsako tam tikrus *veiksmus* tam tikrose *situacijose, arba kontekstuose*. Jos gali būti formuluojamos kaip sąlyginiai „jeigu ... tai“ teiginiai: jeigu esi situacijoje A, daryk X. Kontekstui gali priklausyti asmens tapatybė. Pavyzdžiui, jeigu esate aštuoniolikos metų sulaukęs jaunuolis, privalote registruotis karo tarnybai. Jeigu turite mediko diplomą ir licenciją, galite operuoti žmones. Kontekstui gali priklausyti vieta. Šioje vietoje galite rūkyti, kitoje – negalite. Kontekstui gali priklausyti laikas. Elnius galite medžioti nuo spalio pirmojo penktadienio iki lapkričio paskutiniojo sekmadienio. Kontekstui gali priklausyti sudėtinis santykis, apibrėžiamas asmens tapatybe, vieta ir laiku: žmogų galite operuoti tik tuo atveju, jeigu esate licencijuotas chirurgas, operuojate sterilioje aplinkoje ir esate gavęs paciento sutikimą.

Taisyklės nuo konteksto priklauso todėl, kad mūsų požiūris į veiksmus – į jų vertę, jų moralines savybes, jų priimtinumą – priklauso nuo konteksto. Žmogaus pilvo perpjovimas yra medicininė operacija, jeigu ją atlieka chirurgas, bet tai bus sužalojimas, jeigu jį atliks užpuolikas. Vaiko pabučiavimas yra meilės išraiška, jeigu jis bučiuojamas tėvų, bet tai bus užpuolimas, jeigu jį bučiuos nepažįstamas asmuo. Seksualinis priekabiavimas kelia rimtą politinę problemą būtent dėl to, kad labai sunku apibrėžti, kada intymumo ženklai tėra flirto pradžia ir kada jie tampa agresyvumo išraiška. Kartais kontekstinis taisyklės komponentas yra tik numanomas. Lentelė su užrašu „Maudytis draudžiama“ tuščiame paplūdimyje, rodos, draudžia patį veiksmą, tačiau tikroji jos prasmė yra „Maudytis draudžiama *čia*“. Juk kas karštą vasaros dieną nėra svarstęs, kaip toli siekia „čia“ ir kiek reikia sušlapti, kad būtum „išsimaudęs“?

Paklauskite teisininko, kada koks nors veiksmas yra legalus, ir jis visada atsakys: „Tai priklauso nuo aplinkybių“. Teisininkai negali pasakyti, ar veiksmas leistinas, nes visos taisyklės suponuoja

tam tikrą kontekstą, kuriame veiksmas leidžiamas arba draudžiamas, ir visi veiksmai įgyja savo prasmę konkrečiame kontekste. Didelę dalį savo pastangų teisininkai skiria tam, kad pavaizduotų savo klientų elgesį tokiame kontekste, kuris tą elgesį padarytų teisėtą (arba neteisėtą, iš kaltintojo pusės). Tad teisėjai ne tik atstovauja savo klientams ta prasme, kad kalba jų vardu, bet ir vaizduoja juos menine prasme – nupiešia specifinį jų elgesio vaizdą.

Taisyklės taikomos klasifikuojant situacijas kaip panašias arba nepanašias į tam tikrą veiksmą. Svarstant, ar taisyklė taikytina konkrečioje situacijoje, keliamas klausimas, ar ta situacija ir veiksmas yra „panašūs" į situaciją ir veiksmą, kaip jie apibrėžiami taisyklėje; jeigu taip, tai taisyklė taikytina. Pavyzdžiui, sprendžiant, ar darbininkas turi teisę gauti kompensaciją už susižalojimą darbe, turi būti nustatyta, ar jo patirtas sužeidimas iš esmės panašus į tuos, kurie išvardyti kompensuojamųjų sužeidimų apraše. Kadangi taisyklės klasifikuoja, jos neišvengiamai sukuria skirtumus, arba tiksliau, skirtumų padarinius.

Būtent tai nusako politinę taisyklių esmę: taisyklės diferencijuoja, vienija ir skaido. Taisyklės diferencijuoja apibrėždamos skirtingą žmonių traktuotę arba skirtingą jiems leistiną veiklą. Jos vienija ir skaido įtraukdamos žmones į skirtingas kategorijas; tie, kuriems taisyklė palanki, sieks ją išsaugoti, o tie, kuriems ji nėra palanki, sieks ją pakeisti. Taip taisyklės kuria natūralius aljansus. Be to, klasifikacijos, kuriomis taisyklės remiasi, nėra automatinės. Jos kuriamos žmonių, pirmiausia jas formuluojant, o paskui taikant ir įtvirtinant. Kadangi klasifikacijos lemia žmonių likimus, taisyklių kūrimas ir jų taikymas visada yra galios aktas.

Panašiai kaip ženklas „Maudytis draudžiama", jokia taisyklė savo paribiuose nėra visiškai apibrėžta, ir tai žmones skatina savo elgesį vaizduoti taip, kad jis įtilptų arba neįtilptų į jos veikimo sritį. Šios paskatos manipuliuoti taisykle perstumdant jos ribas veikia tiek taisyklės davėjus, tiek žmones, kurių elgesį taisyklė turėtų kontroliuoti. Pirmasis asmuo, apkaltintas pagal 1994 m. „trečiojo galutinio nusižengimo" įstatymą, buvo sučiuptas jam mėginant apiplėšti parduotuvę Ajovos valstijoje. Iki šio įstatymo priėmimo vyriškis būtų buvęs apkaltintas ginkluotu plėšikavimu, t.y. valstijos lygmens nu-

sikaltimu. Tačiau vienas federalinis prokuroras čia įžvelgė progą panaudoti naująjį įstatymą ir galbūt pačiam išgarsėti kaip pirmajam, „įkišusiam" užkietėjusį nusikaltėlį už grotų iki gyvos galvos. Jis paprašė didžiąją žiuri iškelti vyriškiui kaltinimą dėl federalinių prekybos taisyklių pažeidimo, t.y. federalinio lygmens nusikaltimo, ir ją tuo įtikino argumentuodamas, kad apiplėštoji parduotuvė priklausė prekybos tinklui, apimančiam keletą valstijų.[3]

Kartais taisyklės sukuria gana netikėtų paskatų prisiimti specifinę tapatybę. Dar palyginti neseniai „neįgalumas" buvo gėdos ženklas, tačiau kai 1973 m. Reabilitacijos įstatymas uždraudė priimant į darbą diskriminuoti žmones, turinčius fizinių trūkumų, į teismus plūstelėjo storuliai, žemaūgiai, kairiarankiai ir transvestitai siekdami pripažinimo, kad jie yra neįgalūs.[4] 1990 m. Neįgaliųjų įstatymas išplėtė įsidarbinimo ir užimtumo garantijas žmonėms su negalia. Susiedama neįgalumą su didesnėmis užimtumo garantijomis, viešoji politika suteikia jam pozityvią vertę ir skatina žmones plėsti jo apibrėžimą.

Tokia dinamika būdinga kiekvienai taisyklei. Kadangi taisyklės žmones ir veiksmus paskirsto į privilegijuotas ir neprivilegijuotas klases, visada bus keliami perklasifikavimo reikalavimai žmonėms mėginant patekti į privilegijuotąją klasę arba išstumti iš jos kitus. Bet kuri klasifikavimo schema, kaip matėme 7 skyriuje („Skaičiai"), yra priimto sprendimo rezultatas ir todėl jai gali būti metamas dvejopas iššūkis: gali būti prieštaraujama, kad panašūs atvejai traktuojami skirtingai arba kad skirtingi atvejai traktuojami panašiai. Taisyklės įgyja teisėtumo tiek, kiek klasifikacijos, kuriomis jos grindžiamos, suvokiamos kaip reikšmingų skirtumų svarbiausiais matmenimis išraiška.

Gerų taisyklių paieška

Svarbiausioji problema, kuri iškyla kuriant taisykles, yra įtampa tarp tikslumo ir lankstumo. Tikslumas reiškia tai, kad tiek

[3] Fox Butterfield, „A Criminal Resume Tailor-Made to Fit the New Three-Strikes Law", *New York Times*, Sept. 11, 1995, A1 ir B11.

[4] Žr. Mark Rothstein, Medical Screening and the Employee Health Cost Crisis (Washington, D.C., *Bureau of National Affairs*, 1989), ypč p. 144–159.

veiksmai, tiek jų kontekstai yra (ir gali būti) aprašyti be dviprasmybių. Tikslumo idealas turi esminių sąsajų su teisės viršenybės idealu.

Formalių taisyklių tikslumo reikalavimas grindžiamas trimis argumentais. Pirma, sakoma, kad tikslios taisyklės garantuoja, jog *panašūs atvejai bus traktuojami panašiai*, ir šio tipo nuoseklumas bent iš dalies nusako tai, ką laikome teisingumu ir teisės viršenybe. Deja, pačios šios formulės tikslumas yra apgaulingas. Ką reiškia „panašūs"? Panašumas, kaip matėme anksčiau aptardami lygybę, simbolius ir skaičius, nėra pačių objektų, žmonių ir situacijų savybė; jis veikiau išreiškia tai, kaip stebėtojas juos suvokia. Traktuoti daiktus kaip panašius arba skirtingus, vadinasi, atsirinkti tam tikrus jų bruožus ir nekreipti dėmesio į kitus. Teigti, kad daiktai *yra* panašūs, iš tikrųjų reiškia teigti, kad jie *turi būti traktuojami kaip panašūs* siekiant tam tikro tikslo, arba turi būti traktuojami kaip panašūs, nes to reikalauja pripažinti moraliniai principai.[5] Panašumo deklaravimas visada yra ir poetinis, ir politinis aktas.

Antra, sakoma, kad tikslios taisyklės apsaugo žmones nuo pareigūnų kaprizų, prietarų, nuotaikų kaitos, simpatijų ir antipatijų. Šis bruožas siejasi su pirmuoju: vienas iš motyvų nesuteikti pareigūnams galios spręsti piliečių likimus yra tai, kad pareigūno nuožiūros laisvė neišvengiamai ves prie padėties, kai panašūs atvejai bus traktuojami skirtingai. Tačiau čia reiškiamas ne vien rūpinimasis nuoseklumu. Bent jau teoriškai, taisyklių tikslumas užkerta kelią pareigūnams nederamai naudotis savo galia arba savo pačių prietarus įšventinti viešojo autoriteto vardu. Čia turime kitą teisės viršenybės interpretaciją, kurią simbolizuoja frazė „įstatymų, ne žmonių valdžia": priimdami sprendimus, pareigūnai turi vadovautis ne savo pačių valia, bet paskelbtomis ir žinomomis taisyklėmis.[6]

5 Žr. Peter Westen, „The Empty Idea of Equality", *Harvard Law Review* 95 (January 1982): 537–596.

6 Tai yra Roberto Coverio formuluotė, *New York Times Books Review*, January 14, 1978, p. 27; ją cituoja Leif Carter, Reason in Law, 2nd rev. Ed. (Boston: Little, Brown, 1984), p. 310.

Trečia, sakoma, kad tikslios taisyklės garantuoja numatomumą. Žmonės iš anksto žino, kas leidžiama ir kokie padariniai jų laukia pažeidus taisyklę. Galimybė pasirinkti veiksmus žinant savo veiksmų padarinius bent iš dalies nusako tai, ką vadiname laisve. Be to, tikslumas garantuoja, kad niekas nebus dėl savo veiksmo baudžiamas arba skriaudžiamas priklausomai nuo to, kaip taisyklė bus interpretuojama po jo veiksmo. Tai yra trečioji teisės viršenybės prasmė: „Visus valdžios veiksmus riboja iš anksto nustatytos ir paskelbtos taisyklės."[7]

Apsaugą nuo *ex post facto* įstatymų garantuoja Konstitucija (I straipsnis, 9 skirsnis). Nors ši frazė paprastai nurodo bausmę už veiksmą ir bausmė vykdoma pagal įstatymą, *paskelbtą* po veiksmo, pats skirtumas tarp įstatymo paskelbimo ir interpretavimo gali tapti bereikšmis, jeigu įstatymai yra labai migloti ir gali būti įgyvendinti tik *ad hoc* interpretacijos būdu. Kaip rašė teisėjas Williamas Douglas, komentuodamas bylą dėl nešvankumo: „Sodinti žmones į kalėjimą už tai, kad jie pažeidė taisykles, kurių jie negali nei suprasti, nei sugalvoti, nei pritaikyti, reiškia vykdyti pasibaisėtiną dalyką šalyje, kuri giriasi savo teismų nešališkumu ir procedūrų teisingumu.[8] Taip įstatymų tikslumas užkerta kelią tam neteisingumui, kuris vykdomas priimant atgaline data veikiančius įstatymus.

Tačiau tikslumas turi savų trūkumų. Tikslios taisyklės neleidžia atsižvelgti į kai kuriuos individualius bei kontekstinius skirtumus, todėl kai kurie skirtingi atvejai neišvengiamai traktuojami kaip panašūs. Taisyklės negali visiškai tiksliai atitikti konkrečių aplinkybių. Ir jos ignoruoja ne vien mažus ar subtilius skirtumus. Bet kuri taisyklė yra grindžiama specifine klasifikavimo schema ir neatsižvelgia į bruožus, priklausančius kitai schemai. Pavyzdžiui, taisyklė, apibrėžianti miesto tinkamumą federalinei ekonominės plėtros paramai gauti, gali būti grindžiama gyventojų skaičiaus ir pajamų vienam gyventojui dydžio kriterijais, t. y. dviem kriterijais, kurie leidžia pagauti subtilius skirtumus. Tačiau du miestai, turintys

7 Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago University Press, 1944), p. 72.

8 Justice Douglas, dissenting, in *Miller v. California*, 413 U.S. 15, 93 (1973).

vienodą gyventojų skaičių ir vienodas pajamas vienam gyventojui, gali smarkiai skirtis kitais ekonominei raidai svarbiais bruožais, pavyzdžiui, nedarbo lygiu, dirbančių gyventojų išsilavinimo lygiu ar atstumu nuo didžiųjų miestų. Kad ir kokios rafinuotos būtų taisyklės kategorijos vienoje klasifikacijos schemoje, jos visada bus per daug grubios kitų schemų metmenyse. Klasifikacijos dilema yra tai, kad visada turime atsirinkti tam tikrą bruožą kaip pagrindą klasifikacijai ir todėl nekreipti dėmesio į kitus.

Tikslios taisyklės slopina kūrybišką atsaką į naujas situacijas. Niekada negalime numatyti visų ateities aplinkybių, todėl neįmanoma surašyti taisyklių, kurios tiktų visiems naujiems faktams, technologijoms ir kontekstams. Be to, iškylant naujoms aplinkybėms, žmonės paprastai peržiūri ir net radikaliai pakeičia savo tikslus. Tikslios taisyklės gerai veikia trumpais laiko periodais, bet paprastai atsilieka nuo aplinkybių ir tikslų kaitos.

Sakoma, kad tikslumo trūkumai yra miglotumo pranašumai. Miglotos taisyklės su jų plačiomis kategorijomis ir plačiomis interpretacijos galimybėmis gali būti lanksčios ir leisti labiau atsižvelgti į skirtumus. Jos skatina kūrybišką atsaką į naujas situacijas, gali skatinti efektyvumą nustatydamos bendrus tikslus, tačiau palikdamos individams, žinantiems konkrečius faktus bei vietos sąlygas, teisę pasirinkti priemones tiems tikslams pasiekti. (Pavyzdžiui, argumentas už rūpybos politikos perleidimą į valstijų lygmenį yra šio bendresnio argumento už mažiau griežtas taisykles variantas.)

Miglotos taisyklės ir didesnė nuožiūros laisvė, kurią jos teikia, turi ir kitokių privalumų. Miglotos taisyklės leidžia pasitelkti tai, ką Michaelas Polanyi vadina „implicitinėmis žiniomis", t. y. dalykus, kuriuos žmonės žino, tačiau negali išreikšti žodžiais ar juo labiau suformuluoti kaip taisykles.[9] Intuicija yra viena šio implicitinio žinojimo atmaina: teisininkai ir teisėjai dažnai sakosi turį „šeštąjį pojūtį", pakuždantį jiems, ar žmogus kaltas, ar nekaltas. Ekspertinis sprendimas yra kita implicitinio žinojimo atmaina. Sakoma, kad kai kurie gydytojai pasižymi išskirtinėmis diagnostinėmis galiomis, kurių negali nukonkuruoti net sudėtingiausi kom-

[9] Michael Polanyi, *Personal Knowledge* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

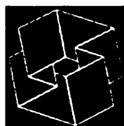
piuteriniai algoritmai. Geri politikai geba mobilizuoti sau paramą iškilus bet kokiai problemai, tačiau negali šio savo gebėjimo artikuliuoti žodžiais.

Demokratijose paprastai įtariai žvelgiama į naudojimąsi implicitinėmis žiniomis teisėje ir viešojoje politikoje, nes jos siejamos su neapibrėžtumo ir nuožiūros laisvės pavojais. Pavyzdžiui, baudžiamosios teisės sistema, kuri remtųsi neartikuliuotomis teisėjų intuicijomis, mums atrodytų visiškos savivalės sistema. Todėl prieš miglotus įstatymus turime sukūrę konstitucinių saugiklių. Tačiau kartais norime įstatymiškai sutvarkyti tam tikras sritis, kur mūsų žinios tėra implicitinės arba pusiau implicitinės. Tokios srities pavyzdys gali būti seksualinis priekabiavimas. Implicitinių žinių teisėtumą įsimenamai pabrėžė teisėjo Potterio Stewarto pastaba Aukščiausiojo Teismo byloje dėl nešvankybės: „Negaliu jos apibrėžti, tačiau ją atpažįstu, kai su ja susiduriu".[10]

Galiausiai miglotos taisyklės atlieka svarbias simbolines funkcijas. Panašiai kaip tikslios taisyklės simbolizuoja teisingumą ir numatomumą, miglotos taisyklės leidžia pasireikšti bendruomeniniams idealams. Tokius idealus geriau nusako bendros frazės, abstrakčios sąvokos ir skambūs šūkiai: „visuomeninis interesas", „aukštoji technologija", „grynas oras ir švarus vanduo" arba asmens teisė į „nepriklausomą teismą". Miglotai formuluojamos taisyklės padeda išreikšti tvirtą pasiryžimą išspręsti tam tikrą problemą ir kartu palieka laisvę manevruoti ten, kur nuosekli politika būtų negalima arba griautų įsitvirtinusius santykius bei praktikas. (Ar tai yra geras, ar blogas miglotumo bruožas, priklauso nuo to, ar pats priklausote šių įsitvirtinusių santykių sistemai).

Ginčas dėl tikslumo/miglotumo konstruojant taisykles yra bendresnio ginčo dėl deramo formalių taisyklių ir nuožiūros laisvės balanso konstruojant pačią valdžią. Kiek valdžios pareigūnai turėtų būti saistomi formalių taisyklių ir kiek jiems turėtų būti leidžiama naudotis savo protu konkrečiose situacijose? Ar formalios taisyklės talkina teisingumui, ar tik mažina lankstumą? Ar nuožiūros laisvė garantuoja jautresnę ir rafinuotesnę politiką, ar tik skatina favoritizmą ir protekcionizmą?

[10] Justice Potter Stewart, concurring, in *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964).



GERŲ TAISYKLIŲ SAMPRATA

Tikslios ir griežtos taisyklės	*Lanksčios taisyklės*
Garantuoja teisingumą, nes panašius atvejus traktuoja panašiai	Garantuoja teisingumą, nes leidžia atsižvelgti į kontekstinius ir individualius skirtumus
Pašalina pareigūnų savavališką ir diskriminacinį elgesį	Leidžia pareigūnams kūrybiškai reaguoti į naujas situacijas
Sukuria piliečiams numatomumo aplinką	Didina efektyvumą leisdamos pareigūnams naudotis savo žiniomis apie konkrečią situaciją
Simbolizuoja teisės viršenybę	Simbolizuoja bendruomenės idealus ir siekius, kurių neįmanoma tiksliai suformuluoti

Daugelis mūsų dabartinių viešosios politikos debatų yra variacijos senomis temomis: ar automobilio saugumą geriau reguliuoti privalomais standartais, ar tenkintis neprivalomomis rekomendacijomis bei žmonių sveika nuovoka? Ar socialinės rūpybos programos turėtų būti centralizuotos taikant visoms valstijoms vienodus standartus, ar jas reikėtų decentralizuoti ir leisti vietos pareigūnams naudotis savo žiniomis apie vietos sąlygas ir taip tobulinti rūpybos politiką? Net pats ginčas dėl to, kas geriau – valstybinis reguliavimas ar rinkos mechanizmai – galiausiai yra taisyklių/nuožiūros laisvės dilemos variantas.

Filosofai gali sau leisti įsivaizduoti visuomenes, kurios valdomos vien taisyklėmis arba vien valdovo nuožiūra. Politikams tenka spręsti šią dilemą daug siauresniu pavidalu: kada būtina nustatyti taisyklę nepaliekant nuožiūros laisvės, ir kaip atrasti tą gerą taisyklę, kuri leistų pasiekti užsibrėžtą tikslą. Šie klausimai sprendžiami politikoje, o ne teorijoje, tačiau mums verta atsikratyti kai kurių nepasiekiamų idealų, į kuriuos dažnai apeliuojama kabinetinio mokslo pasaulyje.

Pirmasis yra racionalistinis asmeninės nuožiūros ir formalių taisyklių *optimalaus socialinio balanso* idealas. Šis idealas remiasi įsitikinimu, kad tiek taisyklės, tiek ir asmeninė nuožiūra turi savų privalumų bei trūkumų, ir kad įmanoma nustatyti, kada geriau griebtis taisyklės, o kada geriau kliautis asmens nuožiūra. Kennethas Davisas savo pirmeiviškame traktate apie diskrecinę teisę argumentavo, kad Amerikos visuomenė per didelių nuožiūros galių suteikia administracinėms agentūroms, ir kad kur tik įmanoma reikia priversti jas vadovautis formaliomis taisyklėmis. Vis dėlto jis pripažįsta, jog tam tikra nuožiūros galia yra būtina šiuolaikinei visuomenei, tad „tikrasis tikslas – pašalinti *nebūtiną* nuožiūros galią, o ne pašalinti visą nuožiūros galią".[11]

Šio idealo problemiškumas yra tai, kad nėra aišku, kaip apibrėžti šį „būtinumo" komponentą. Jis nėra objektyvus kriterijus, jį veikiau lemia žmonių, kuriuos taisyklė liečia, politinė galia ir interesai. Tai, ką policijos pareigūnai, veikdami savo nuožiūros laisvės ribose, laiko būtinosiomis priemonėmis, nėra tas pat, ką sulaikyti įtariamieji arba jų advokatai laiko būtinosiomis priemonėmis. Atsakovų advokatai ir pilietinių teisių gynėjai skundžiasi tuo, kad piliečiams nėra garantuojama jų IV Pataisos teisė į laisvę nuo nepagrįstos kratos ar sulaikymo, jeigu policijai leidžiama atlikti kratą be orderio. Policija į tai atsako, jog ji negalėtų veiksmingai kovoti su nusikalstamumu, jeigu jai reikėtų gauti orderį kiekvienai kratai vien tam, kad surinkti įkalčiai prieš atsakovą būtų pripažįstami teisme. Policija pirmenybę teikia tam režimui, kuris jai leidžia savo nuožiūra atlikti kratą. Klausimas, kokio masto nuožiūros laisvę jai suteikti, nėra pasirinkimas tarp „būtinos" ar „nebūtinos" nuožiūros laisvės, bet tarp potencialių atsakovų laisvės vertybės ir potencialių nusikaltėlių aukų saugumo vertybės.

Pasirinkimas tarp taisyklių ir nuožiūros laisvės taip pat implikuoja *agento*, kuris priima sprendimus, pasirinkimą. Privalomai skiriamos bausmės įstatymai, apibrėžiantys privalomas bausmes už specifinius nusikaltimus, atima nuosprendžio priėmimo galią iš teisėjų ir atiduoda ją įstatymų leidėjams (kadangi įstatymų leidėjai

[11] Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice*, 3rd printing (Urbana: University of Illinois Press, 1971), p. 217 (išskirta mano).

nustato šią teisinę tvarką). „Trečiojo galutinio nusižengimo" įstatymai nėra tik papildomos naujos taisyklės, nes jos piliečiams leidžia labiau kontroliuoti teisėjus – reikalauti griežtesnių bausmių ir reikalauti, kad jų atstovai tokias bausmes įtvirtintų įstatymu. Tad ginčai dėl nuožiūros laisvės išreiškia gilesnius skirtingų agentų konfliktus dėl valdžios. Šį įstatymų leidėjų ir teisėjų kovos pobūdį liudija gana stiprus teisėjų priešinimasis trečiojo galutinio nusižengimo įstatymams.[12] Neįmanoma atrasti, kas yra derama statutinės taisyklės ir teisėjo nuožiūros pusiausvyra, arba nustatyti, kokio masto nuožiūros laisvė yra „būtina". Iš tikrųjų čia turime reikalų su vertybių klausimu: ar reaguodama į nusikalstamumą visuomenė turi daugiau investuoti į kalėjimus, ar į švietimą, darbo vietų ir lygių galimybių kūrimą? Idėja, jog egzistuoja neutrali, techniškai optimali pusiausvyra tarp tikslių ir nuožiūros laisvę toleruojančių taisyklių, tėra iliuzija, atleidžianti nuo būtinybės spręsti vertybių konfliktus.

Antrasis nepasiekiamas idealas yra *tobulai tikslios taisyklės* idėja. Tokia taisyklė nusakytų visas aplinkybes, kurioms esant ji taikytina, ir situacijas bei veiksmus aprašytų be jokių dviprasmybių. Teisės filosofas Ronaldas Dworkinas teigia, jog „taisyklė gali turėti išimčių, tačiau jeigu taip, tai netikslu taisyklę formuluoti neišvardijant šių išimčių. Visos išimtys, bent jau teorijoje, gali būti išvardytos, ir kuo daugiau jų išvardijama, tuo išsamesnė ir tikslesnė tampa taisyklės formuluotė".[13] Tobulai tiksli taisyklė iš anksto griežtai apibrėžtų visas klasifikacijas ir pašalintų visas sąmoningos manipuliacijos galimybes.

Problemos, reikalaujančios politinių sprendimų, beveik visada yra komplikuotos ir sunkiai apibrėžiamos. Neįmanoma nurodyti visų galimų jų taikymo atvejų ar išimčių. Žmogiškųjų situacijų įvairovė visada pranoksta net tiksliausios taisyklės kategorijų įvairovę,

[12] Prisiminkime 11 skyriaus istoriją apie teisėją, kuris atsisakė paskelbti 25 metų laisvės atėmimo nuosprendį marihuanos rūkaliui; žr. taip pat H. Laurence Ross and James P. Foley, „Judicial Disobedience of the Mandate to Imprison Drunk Drivers", *Law and Society Review* 21, no. 2 (1987): 315–323).

[13] Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977, 1978), p. 25.

todėl žmonės visada atras svarbių skirtumų, kurių taisyklės nenumato. Niekada negalime numatyti visų taisyklės taikymui svarbių aplinkybių, juolab todėl, kad mūsų tikslai keičiasi kintant aplinkybėms. Tobulos taisyklės reikalautų, kalbant Platono žodžiais, kad „įstatymų leidėjas sėdėtų prie kiekvieno žmogaus visą jo gyvenimą ir smulkiai aiškintų, ką jam privalu daryti".[14] Tobulai tiksli taisyklė yra nuolat atnaujinama – kitaip sakant, tai yra tiesiog protingo žmogaus sprendimas ir apskritai ne taisyklė.

Trečiasis idealas yra *tobulai lanksti taisyklė*. Ji tik nustatytų tikslus, bet nenurodytų jokio specifinio mechanizmo jiems pasiekti. Ji būtų tokia lanksti, kad veiktų bet kuriomis, kad ir keisčiausiomis, aplinkybėmis ir tiktų bet kuriai naujai, net labiausiai neįsivaizduojamai situacijai.[15] Tačiau ir tokią taisyklę sunku pavadinti taisykle. Panašiai kaip tobulai tiksli taisyklė, kuri turėtų būti nuolat atnaujinama, tobulai lanksti taisyklė būtų tokia neapibrėžta, kad absoliučiai nieko neribotų.

Tobulai tikslios ir tobulai lanksčios taisyklės yra statiniai idealai, t. y. taisyklės, veikiančios visada ir visur. Politikoje taisyklės niekada negali būti statinės ar stabilios. Kadangi taisyklėse naudojamos klasifikacijos turi svarbių padarinių, tokių kaip valstybės subsidijų paskirstymas arba reglamentacinės naštos primetimas, žmonės, kuriuos taisyklės veikia nepalankiai, joms priešinsis. Kadangi klasifikacijos yra to, kas svarbu, interpretacijos, jos visada susiduria su alternatyviomis interpretacijomis.

Ketvirtasis idealas yra *neutrali taisyklė*. Teoriškai neutralios taisyklės turėtų vienodai veikti kiekvieną asmenį – neskriausti ir nesuteikti privilegijų skirtingiems žmonėms. Kaip sako filosofas Friedrichas Hayekas:

> Jos nurodo tipines situacijas, į kurias gali patekti kiekvienas ir kuriose tokių taisyklių egzistavimas bus naudingas daugybei įvairių individualių tikslų.

[14] Cituojama pagal Jerome Frank kn. *Courts on Trial* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949), p. 406.

[15] Tobulai lanksčios taisyklės idėją gina Robert Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), ch. 4 „Institutional Framework: Loose Laws".

... Jos nereikalauja pasirinkti konkrečių tikslų ar konkrečių žmonių, nes mes paprasčiausiai negalime iš anksto žinoti, kas ir kaip jomis naudosis.[16]

Tokių taisyklių pavyzdžiu Hayekas laiko eismo taisykles – sustojimo, greičio apribojimo ar judėjimo dešiniąja eismo juosta taisykles, kurias jis supriešina su taisyklėmis, nurodančiomis žmonėms, „kur eiti" ar „kuriuo keliu pasukti". Įdomu, kaip į šią schemą įtelpa ženklas „vienpusis judėjimas". Tačiau net nekreipiant dėmesio į šią anomaliją, eismo taisyklės, kurias Hayekas įsivaizduoja kaip neutralias, yra labiau palankios tam tikriems žmonėms ir jų interesams nei kitiems. Sustojimo ir greičio ribojimo ženklai kuria saugesnę gyvenviečių aplinką, tačiau šis didesnis papildomas saugumas sukelia nepatogumų ir gaišina vairuotojų laiką.

Visos taisyklės duoda naudos vieniems žmonėms ir primeta kaštus kitiems, kad ir kokie nežymūs būtų jų padariniai. Jeigu taisyklės egzistuoja ilgą laiką, kaip, pavyzdžiui, mokesčių įstatymai ar priėmimo į aukštąsias mokyklas taisyklės, tai jos bus palankesnės žmonėms, kurie turi arba gali įgyti įgūdžių bei išteklių, padedančių jomis manipuliuoti savo naudai. Turbūt dar svarbiau yra tai, kad taisyklių niekada nekuria neutralūs, visiškai nesuinteresuoti įstatymų leidėjai. Veikiau jos atsiranda kaip suinteresuotų grupių derybų ir kompromisų rezultatas. Neutralių taisyklių idealas remiasi stručio klaida: vien tai, kad negalime matyti arba nuspėti taisyklės padarinių skirtingiems žmonėms, nėra pagrindo tarti, kad tie padariniai bus vienodi.

Galiausiai reikia paminėti amžinąjį siekį sukurti *tobulai įgyvendinamą taisyklę*, veikiančią „su mirtinu giljotinos neišvengiamumu".[17] Iš dalies šis idealas siejamas su tobulai tikslios taisyklės idėja: esą tikslumas garantuoja nenukrypstamą ir automatišką taisyklės taikymą. Įtakinga, jeigu ne vyraujanti, teisės filosofijos tradicija, žinoma teisinio pozityvizmo vardu, remiasi įsitikinimu, jog

16 Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, op. cit. (7 išn.), p. 74–75. Tokias taisykles jis vadina „formaliomis", o ne neutraliomis, tačiau reikalo esmės tai nekeičia. Žr. taip pat Herbert Wechsler, „Toward Neutral Principles of Constitutional Law", *Harvard Law Review*, vol. 73 (1959): 1–35.

17 J. Dickenson, „Legal Rules", *University of Pennsylvania Law Review* 79 (1931): 833; cituojama pagal Frank, *op. cit.* (išn. 14), p. 52.

teisėjus griežtai saisto formalios, iš anksto sutartos taisyklės, todėl dauguma jų sprendimų yra automatiniai. Net Benjaminas Cardozo, garsusis šios tradicijos kritikas, rašė, kad „devynių iš dešimties ar galbūt net daugiau teismą pasiekiančių bylų baigtis yra jau nulemta – nulemta ta prasme, kad ją lemia išankstinės taisyklės".[18] Tobulai įgyvendinama taisyklė žada nešališkumą, nors jos teisingumas gali atrodyti šaltas ir mechaninis. Kadangi taisyklės yra kuriamos ir taikomos polyje, o ne filosofų galvose, tad tobulai įgyvendinama taisyklė tėra svajonė (arba košmaras) ir todėl galime nekreipti į ją dėmesio.

Taisyklių kūrimas polyje

Polyje taisyklės yra ne tik politinių konfliktų objektas, bet ir ginklai. Naudodamiesi taisyklėmis, žmonės kovoja dėl taisyklių, kurios padėtų siekti viešų ir privačių tikslų. Taisyklės yra nuolatinės įtampos erdvėje tarp tikslumo ir lankstumo, tarp centralizacijos ir nuožiūros laisvės.

Pradiniame taisyklių kūrimo etape tam tikri veiksniai skatina lankstumo ir neapibrėžtumo tendenciją. Kurti naujus įstatymus ir naują reglamentaciją paprastai paskatina kokia nors krizė – stichinės nelaimės, didelės avarijos ir katastrofos, maištai ir sukilimai arba skandalai. Postūmį kurti socialinės rūpybos įstatymus suteikė Didžioji depresija. Maisto ir vaistų agentūra buvo įkurta po to, kai Uptonas Sinclaire'is atskleidė nemalonių faktų apie mėsos pramonę, ir ji įgijo papildomų vaistų pramonės reguliavimo galių po skandalo dėl talidomido. Protesto eisenos, demonstracijos, maištai miestuose katalizavo pilietinių teisių įstatymų priėmimą. Pati Konstitucija, kuri nubrėžia ribas visoms kitoms politinėms taisyklėms, gimė iš kolonijų maišto ir iš būtinybės įvesti tvarką (arba apginti privačią nuosavybę priklausomai nuo to, kaip interpretuojate istoriją) visuomenėje, ką tik atsiskyrusioje nuo ankstesnės ją valdžiusios struktūros. Nepriklausomybės deklaracija yra krizės dokumentas, išvardijantis nepakeliamas

[18] Benjamin Cardozo, *The Growth of the Law* (New Haven: Yale University Press, 1927), p. 60.

karaliaus daromas „skriaudas ir uzurpacijas" ir vaizduojantis kolonijų atsiskyrimą kaip desperatišką paskutinį žingsnį, kurį žengus atsivers erdvė naujoms, kitokio pobūdžio politinėms taisyklėms.

Krizės – pradedant staigiu tironijos nepakenčiamumo suvokimu ir baigiant avarijomis chemijos gamyklose – sukuria dvasinę absoliučios prevencijos nuostatą. Žmonės nori garantijos, kad „tokia tragedija" niekada nepasikartotų. Krizė arba nelaimė tampa priešu ir ji, tarsi užsienio agresorius, suvienija bendruomenę ir leidžia žmonėms laikinai pamiršti tarpusavio konfliktus. Tokioje atmosferoje viršų ima lozungai ir karo šūkiai, o ne tiksliai formuluojamos taisyklės. Piliečiai reikalauja problemas spręsti urmu („susidorokite su šia problema"), ir politikai dažnai mėgina jiems įsiteikti su savo miglotais, bet grandioziniais pažadais: „saugūs ir veiksmingi vaistai", „galimybių lygybė", „padorūs ir prieinami būstai", „saugios darbo vietos". Kai krizės pojūtis generuoja hiperbolizuotus sprendimus, greta sutelkimo dvasia neleidžia politikams reikšti abejonių dėl jų įgyvendinamumo ar pasirodyti „minkštakūniais".[19]

Demokratijos teorijoje formalias taisykles kuria įstatymų leidėjai derybomis tarp paliestų interesų. Įstatymų leidybos institucija pasižymi tam tikrais bruožais, dėl kurių yra linkusi priiminėti miglotesnius įstatymus. Įstatymų leidėjams rūpi ne tik dalykiniai įstatymų leidybos reikalai, bet ir jų perrinkimo šansai. Kiekvienas įstatymų leidėjas susiduria ne tik su oponentais, atstovaujančiais kitoms rinkėjų grupėms, bet ir su konfliktuojančiais interesais tarp jo paties atstovaujamų rinkėjų. Vienas iš būdų išvengti konflikto ir neatstumti nuo savęs potencialių rėmėjų – tai nepriimti įstatymų, kurie akivaizdžiai žeidžia kai kurių žmonių interesus. Įstatymų leidėjai gali šio tikslo siekti bendraudami su savo rinkėjais (padėdami piliečiams kovoti su biurokratija, teikdami jiems informaciją), griebdamiesi vadinamojo „logrolingo" (prastumdami savo rinkėjams palankias programas mainais už analogiškų programų kitoms rinkėjų grupėms palaikymą) ir užsiimdami grynai simbolinių įstatymų kūryba (paskelbdami Nacionalinę namų šeimininkių savaitę, patvirtindami jubiliejinių pašto ženklų išleidimą, pervardydami gatves vietos įžymybių

[19] Žr. Irving Janis, *Victims of Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1972), kur analizuojama, kokiu būdu krizės turi tendenciją slopinti kritinį mąstymą komitetuose bei kitose nedidelėse sprendimų priėmimo grupėse.

vardais).[20] Tačiau kai jie būna priversti priimti substancines taisykles, dviprasmybė yra puiki išeitis. Jokia kita priemonė nepadeda taip palengvinti derybų ir taip gerai nuslėpti realių nesutarimų. Kas gali apkaltinti įstatymų leidėją už tai, kad jis palaikė „pagrįstą pelno maržą", kurią turėtų gauti viešosios tarnybos, arba pasisakė prieš „nesąžiningos konkurencijos metodus" versle?

Manoma, kad šią programinių įstatymų dviprasmiškumo ir neapibrėžtumo tendenciją sustiprina JAV rinkimų sistema, kurioje įstatymų leidėjai susiduria su rinkėjais vienmandatėse apygardose ir laimi arba pralaimi rinkimus priklausomai nuo asmeninės veiklos rezultatų. Europos parlamentinėse sistemose su jų stipresnėmis partijomis ir proporciniu atstovavimu, įstatymų leidėjo rinkimų sėkmė labiau priklauso nuo jo partijos sėkmės nei nuo jo paties gebėjimo patraukti į savo pusę rinkėjus materialiniu ar simboliniu atlygiu. Be to, parlamentinėse sistemose įstatymus paprastai inicijuoja arba jų projektus kuria biurokratai, kuriems labiausiai rūpi konkretūs praktinio jų įgyvendinimo dalykai.

Kadangi taisyklės kuriamos siekiant priversti žmones daryti tai, ko šiaip jau jie nedarytų (arba nedaryti to, ką šiaip jau jie darytų), bet kuri taisyklė visada susiduria su vengimo ir neklusnumo reiškiniais. Juk jeigu niekas nenorėtų taisyklei priešintis, nereikėtų ir pačios taisyklės. Taisyklės kuriamos sąveikoje tarp tų, kuriems jos bus taikomos ir tų, kurie jas taikys. Ši įtampa sukelia bene įstabiausią politikos reiškinį – vadinamąsias *iškreiptas paskatas*. Iškreiptos paskatos yra tokios, kurios, neapgalvotai įkomponuotos į taisyklę, kad jai būtų paklūstama, tačiau įkomponuotos taip, kad sukurtų naujų problemų arba tik pagilintų ir apsunkintų tas problemas, kurių sprendimui buvo skirta pati taisyklė.

Iškreiptos paskatos atsiranda tada, kai egzistuoja skirtingų tikslų kompromisinio suderinimo galimybė, bet taisyklė yra palanki tik vienam iš šių tikslų. Pasak Vakaruose skelbiamų legendų, Sovietų Sąjungos ekonominis planavimas, vykdytas nuo 1930 m., aiškiausiai iliustruoja iškreiptų paskatų reiškinį. Tekstilės fabrikams buvo nustatomi gamybos planai, kuriuose išeigos matas buvo audinio ilgis: todėl gamintojai ėmė mažinti gaminamų audinių plotį ir plėsti juos-

[20] Puikią šių dalykų analizę pateikia Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press, 1977).

tų gamybą. Geležinkeliams buvo nustatomi gamybos planai, kuriuose išeigos matas buvo krovinių svoris: todėl kai pritrūkdavo gabenamo svorio planui įvykdyti, geležinkelio darbuotojai, pasiųsdami traukinį su kroviniu viena kryptimi, atgal jį susigrąžindavo pakrautą paprasto vandens. Tokios istorijos dažnai buvo pasakojamos šeštąjį dešimtmetį, kad įrodytų sovietų ekonominio planavimo bukumą ir beprasmiškumą, tačiau jos iliustruoja giluminę ir visuotinę taisyklių dilemą: žmogiškosios veiklos aspektai, į kuriuos atkreipiame dėmesį nustatydami formalias taisykles, visada tėra tik daliniai jos aspektai, ir todėl taisyklėse visada išlieka įvairių jų vengimo landų.

Tad nebūtina keliauti į Sibirą ieškoti iškreiptų paskatų pavyzdžių. Pavyzdys A. Siekdamas sumažinti ligoninių kaštus, Kongresas nustatė *Medicare* mokėjimo taisykles, pagal kurias ligoninėms atlyginami kaštai skaičiuojant juos pagal vidutinius įvairių ligų kategorijų ligonių išlaikymo ir gydymo kaštus. (Anksčiau ligoninės buvo valdžios finansuojamos pagal pateiktas išlaidų sąskaitas.) Daugelis ligoninių, suvokusios, kad naujoji sistema sumažins jų pajamas, reagavo į naujovę taip: kai kuriuos savo pacientus paskelbė sergant brangiau pagydomomis ligomis, arba, dar blogiau, atsikratydavo tų pacientų, kurie „išnaudoja" jų ligų gydymo subsidijavimo limitus.[21] Pavyzdys B. Daugelyje valstijų komisijos, kurios buvo įsteigtos tam, kad gintų vartotojus nuo branduolinių jėgainių energijos padavimo pertrūkių kaštų, nustatė taisykles, kurios baudžia komunalinių paslaugų įmones už veiklos nutraukimą ir leidžia joms gauti didesnes pajamas, jeigu jos veikia stabiliai. Tokios taisyklės sukuria iškreiptas paskatas įmonėms vengti uždarymo remontui arba jį nuolat atidėlioti. Tokiu būdu stabilaus (nepertraukiamo) įmonių funkcionavimo siekis kelia grėsmę jų saugumui.[22]

Ten, kur turime keletą tikslų arba keletą mums rūpimų veiklos matmenų, taisyklės, reguliuojančios tik vieną jos matmenį, gali tą veiklą iškreipti skatindamos žmones pervertinti jo reikšmę nuverti-

21 Robert S. Stern and Arnold M. Epstein, „Institutional Responses to Prospective Payment Base don Diagnosis-Related Groups", *New England Journal of Medicine* 312, no. 10 (March 7, 1985): 621–627; Jennifer Birgham Hull, „Medicare Payment Plan Is Blamed for Hasty Release of Aged Patients", *Wall Street Journal*, June 25, 1985, p. 33.

22 Žr. Matthew L. Wald, „Cutting Corners on Nuclear Safety", *New York Times*, December 8, 1985, p. F6.

nant kitus matmenis. Svarbus šios dilemos aspektas, ypač federalinėje sistemoje, yra draudžiamos arba ribojamos veiklos perkėlimas į kitą jurisdikciją. Jeigu viena valstija draudžia svaigalų pardavimą asmenims, jaunesniems negu 21 metų amžiaus, tai jaunimas važiuoja pirkti alkoholio į tolerantiškesnes valstijas. Jeigu viena valstija priima darbo užmokesčio minimumo arba griežtesnės ekologinės kontrolės įstatymus, tai ji paskatina verslo įmones persikelti į kitas valstijas, kur jos gali laisviau išnaudoti darbo jėgą ir gamtos išteklius.

Iškreiptų paskatų reiškinys skatina nuolat kurti sudėtingesnes taisykles. Taisyklės formuluojamos siekiant susidoroti su kokia nors neatidėliotina problema. Žmonės, kuriems ji adresuojama, mėgina jos išvengti imdamiesi veiksmų, sukuriančių arba atveriančių naujų problemų. Pradinės taisyklės tada yra tobulinamos ir tikslinamos (taip, kad jų laikymasis atitiktų taisyklės dvasią), plečiamos (reguliuojami papildomi adresato elgesio aspektai) ir universalizuojamos (kad jų vengiantis asmuo negalėtų pasitraukti į kitą jurisdikciją).

Taisyklės iškreiptų paskatų gali suteikti ir patiems taisyklių taikytojams. Taisyklių formalizavimas skatina pareigūnus telkti dėmesį tik į tuos dalykus, kurie eksplicitiškai įvardijami taisyklėse. Pavyzdžiui, gamyklų darbo saugos inspektoriai uoliai ieško menkiausių pažeidimų, nurodytų formalioje reglamentacijoje, kad ir kokie trivialūs jie būtų, bet nekreipia dėmesio į rimtesnes arba sudėtingesnes darbo saugos problemas. Jie žino, kad nebus baudžiami, jei nesuras tų problemų, kurios taisyklėse nėra įvardytos, ir jeigu jie mėgintų pranešinėti apie taisyklėse neišvardytas problemas, jie negalėtų nurodyti to, kas parašyta „juodu ant balto" užprotestavus gamyklos savininkui.[23]

Abejotina, ar iškreiptos paskatos gali būti visiškai pašalintos, nors būtent šia viltimi grindžiama tobulai tikslios taisyklės idėja. Esame linkę manyti, jog iškreiptas paskatas sukuria netikusios arba netikusiai suformuluotos taisyklės. Iš dalies tai yra tiesa. Tačiau tam tikru mastu iškreiptos paskatos yra neišvengiamas dalykas. Kol taisyklėmis bus mėginama riboti spontaninę žmonių veiklą ir kol žmonės išliks sąmoningos ir kūrybiškos būtybės, taisyklės neišvengiamai generuos iškreiptas paskatas. Vis dėlto taisyklės kūrėjui visada verta įsivaizduoti save adresato vietoje ir savęs klausti: „Kuo man ši taisyklė

23 Eugene Bardach and Robert Kagan, *Going by the Book* (Philadelphia: Temple University Press, 1982), p. 102–104.

nenaudinga ir kaip galėčiau išvengti jos poveikio?" Taisyklė, suformuluota atsižvelgiant į tokį klausimą, mažų mažiausiai galėtų padėti išvengti vieno nereikalingo kėlinio šiame katės ir pelės žaidime.

Taisyklių formulavimas yra tik pradžia. Jokia taisyklė ar taisyklių aibė, net Konstitucija, nėra užrašoma vieną kartą ir visiems laikams. Taisyklės įgyja prasmę ir jų padariniai išryškėja jas taikant, įtvirtinant, kritikuojant ir keičiant. Oficialiosios taisyklės visada remiasi sankcijomis – baudomis, privilegijų atėmimu arba įkalinimu, tačiau žmonių paklusimas joms remiasi pirmiausia jų teisėtumo magija. Taisyklių paprastai laikomės skatinami geranoriško ir savanoriško klusnumo. Mes nežinome realių bet kurios taisyklės veikimo padarinių, nors kai kurie ekonomistai mėgina tiksliai nustatyti, kokį prevencinį poveikį daro skirtingi sankcijos griežtumo ir tikimybės laipsniai.[24] Kiek sankcijos yra bet kurios taisyklės įtaigumo galios komponentas, taisyklėms gresia visi tie sankcijų spąstai, kuriuos aptarėme ankstesniame skyriuje.

Polyje formalios taisyklės įtvirtinamos ir jų yra laikomasi vadovaujantis neformaliomis *praktinėmis taisyklėmis*. Pareigūnai, kuriems skiriama taisyklių įtvirtinimo užduotis, retai reaguoja į visus pastebėtus taisyklės pažeidimus ir retai skiria bausmes tiksliai pagal formalių taisyklių reikalavimus. Veikiau jie susikuria neformalius, galbūt tik intuityvius, pažeidimų rimtumo ir baustinumo kriterijus ir nusikaltimui mėgina taikyti tokią bausmę, kuri atitiktų jų pačių teisingumo jausmą. O šis jų teisingumo jausmas kyla iš neformalių taisyklių – socialinių papročių, bendravimo normų, vyraujančių moralinių įsitikinimų.

Pavyzdžiui, apygardų prokurorai vadovaujasi normalia, arba tipine, nusikaltimo samprata, grindžiama socioekonominėmis pažeidėjo, aukos, aplinkybių bei nusikaltimo pobūdžio charakteristikomis. Jie gali sudarinėti sandorius su įtariamaisiais, kurie, jų požiūriu, įvykdė normalius nusižengimus, ir siūlyti bausmę už mažesnį nusižengimą mainais į prisipažinimą (*plea bargains*), tačiau šie sandoriai visada priklauso nuo prokuroro intuityvaus įsitikinimo, jog įtariama-

24 Šios literatūros apžvalgą pateikia Phillip J. Cook, „Research in Criminal Deterrence: Laying the Groundwork for the Second Decade", in Norval Morris and Michael Tonny (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1980), p. 211–268.

sis sulauks, „ko nusipelnė".[25] Būstų kodekso inspektoriai, stebėdami visiškai apleistus, jokių sanitarijos normų netenkinančius būstus, šalia paties kodekso kategorijų yra linkę išskirti du pažeidimų tipus: pažeidimus, priskirtinus neteisėtiems būstų savininkų veiksmams arba neveikimui, ir pažeidimus, priskirtinus būstų gyventojų nevalyvumui, nerūpestingumui ir agresyvumui.[26] Visais šiais atvejais praktinės normos, kuriomis vadovaujasi inspektoriai, nustato savo prioritetus formalių taisyklių nustatytame pažeidimų sąraše, ir teisingumą vykdo vadovaudamiesi asmeninių ir socialinių normų deriniu.

Šias praktines nuostatas greit perpranta taisyklių adresatai. Jie suvokia, kokius pažeidimus taisyklių įtvirtintojai laiko nereikšmingais ir nevertais bausmės, kitaip sakant, suvokia, ką padarius galima „išeiti sausam". Vairuotojai žino, jog policija paprastai jiems „dovanoja" 10 mylių per valandą greičio viršijimą. Buhalteriai žino, jog mokesčių inspekcija kiekvienam mokėtojui leidžia 100 dolerių skirti labdarai be dokumentacijos. Šias praktines nuostatas adresatai perpranta tiesiogiai iš įvairių užuominų ir netiesiogiai, stebėdami, kaip kiti adresatai laikosi taisyklių. Komunalinių būstų tarnybos pareigūnai, norėdami pagelbėti senesniems arba baltaodžiams pareiškėjams sistemoje, kur formaliai galioja taisyklė „eilės tvarka", juos informuoja, kaip įgyti teisę į apgyvendinimą „išimties tvarka".[27] Aiškindami adresatams tai, kaip jiems naudotis sistema, pareigūnai gali plėsti savo nuožiūros laisvės ribas.

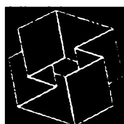
Praktinės taisyklės gali tapti taip plačiai pripažįstamos, kad jos bus laikomos labiau teisėtomis nei formaliosios taisyklės, kurių pagrindu jos susiklostė. Kai pareigūnai staiga nustoja laikytis neformalių taisyklių ir griebiasi „formalizmo", piliečiams atrodo, jog pažeidžiamos jų teisės. Viename mieste naujas policijos vadas, pradėjęs griežtą kovą su parkavimo taisyklių pažeidėjais zonoje, ku-

25 David Sudnow, „Normal Crimes: Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender Office", *Social Problems* 112 (1964-1965): 255–276.

26 Pietro Nivola, *The Urban Service Problem* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979), ch. 5.

27 Jon Pynoos, *Breaking the Rules: The Failure to Select and Assign Public Housing Tenants Equitability* (Ph.D. dissertation, Harvard University, 1974); cituojama kn. Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980), p. 21. Plačiau apie tai, kaip tarnybos moko savo klientus žaidimo taisyklių žr. Lipsky, p. 61–65.

rioje anksčiau jų buvo nepaisoma, netrukus neteko savo darbo.[28] Vežėjų verslas praktiškai priklauso nuo, kad kai kuriuose keliuose nebaudžiama už svorio ribojimų pažeidimus. Oro susisiekimo pramonė priklauso nuo to, ar Federalinė aviacijos agentūra žiūri pro pirštus į pakilimų ir nusileidimų intervalų reikalavimus. Pagal nerašytas oro uostų valdymo taisykles lėktuvams leidžiama kilti ir leistis dažniau nei nustato formalios FAA taisyklės. Oro transporto dispečeriai kartais savo tikslais pasinaudodavo šiuo neatitikimu. Užuot skelbę streiką – kas draudžiama federalinių tarnybų darbuotojams – jie gali paprasčiausiai pradėti dirbti „pagal taisykles" ir sukelti didžiules oro transporto kamšatis.



TAISYKLĖS POLYJE

Racionalus modelis	*Polio modelis*
Taisyklė turi teikti optimalų visuotinumo ir nuožiūros laisvės balansą	Sprendžiant nuožiūros laisvės klausimą tenka pasverti konkuruojančias vertybes
Taisyklė turi būti tobulai tiksli ir išsami; visos išimtys turi būti eksplicitiškai nurodytos	Politikos problemos yra per daug sudėtingos, kad būtų galima vadovautis tobulai tiksliomis taisyklėmis
	Krizinės nuotaikos ir įstatymų leidėjų siekis įtikti skirtingoms rinkėjų grupėms priimant daugiaprasmes taisykles yra viena iš priežasčių, kodėl taisyklės dažnai yra miglotos
	Beveik neįmanoma suformuluoti tokių taisyklių, kurios nesukurtų iškreiptų paskatų – paskatų paklusti taisyklei taip, kad žlugtų pačios taisyklės tikslas

28 Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), p. 45.

Taisyklė turi būti tobulai lanksti, kad ją galima būtų prasmingai taikyti visoms galimoms situacijoms	Taisyklė, kuri būtų tokia lanksti, kad tiktų visoms situacijoms, būtų tokia neapibrėžta, kad jos negalima būtų laikyti taisykle
Taisyklė turi būti neutrali, t.y. ji neturi privilegijuoti arba skriausti atskirų žmonių. Jos poveikis turi būti vienodas visiems žmonėms	Visos taisyklės brėžia skiriamąsias linijas ir diskriminuoja žmones Visos taisyklės yra naudingos vieniems žmonėms ir nuostolingos kitiems
Taisyklė, kad būtų veiksminga, turi būti tobulai įgyvendinama	Taisykles įgyvendina žmonės, kurie yra veikiami įvairių įtakų, ne vien oficialaus įpareigojimo prižiūrėti taisyklių vykdymą
	Daugelis taisyklių sukuria iškreiptas paskatas tiems, kurie prižiūri jų vykdymą
	Kadangi taisyklės niekada nėra tobulai tikslios ir kadangi jų pažeidimo galimybės paprastai pranoksta prižiūrėtojų kontrolės išgales, prižiūrėtojams tenka griebtis praktinių taisyklių

Vyraujantis įsitikinimas, jog laikomasi tam tikrų neformalių taisyklių, gali griauti valstybinės tarnybos pastangas ypač tada, kai taisyklių, kurias ji mėgina įtvirtinti, beveik visuotinai nepaisoma. Vertybinių popierių ir biržų komisija (SEC, *Securities and Exchange Commission*), kurios personalo išgalės ir ištekliai visada atsilieka nuo nepaprastai spartaus finansinių instrumentų, kuriuos ji turi prižiūrėti, gausėjimo, praktiškai išsižadėjo tam tikrų tipų smulkios machinacijos ir ją vykdančių maklerių priežiūros. Vienas iš Komisijos narių skundėsi: „Vyrauja įsitikinimas: jeigu savo godumą pažabosi ir nestatysi didesnių nei 1 milijono dolerių Ponzi tipo finansinių

piramidžių, negausi jokio niukso iš SEC".[29] Prevencinio sankcijų poveikio netenkama, jeigu jų adresatai gali tiksliai nustatyti, kurie pažeidimai sulauks sankcijų seikėtojų dėmesio. Tad formalios taisyklės iš dalies priklauso nuo to, ar taikomos praktinės taisyklės išlaikomos paslaptyje. Šios praktinės taisyklės yra šešėlinė valdžia, slypinti už formalių taisyklių fasado; nė viena iš šių dviejų taisyklių grupių negali egzistuoti be kitos, tačiau praktinės taisyklės turi likti šešėlyje, kad būtų veiksmingos.

Įstatymų teisėtumui pagrįsti polyje būtini tobulai tikslių, neutralių ir besąlygiškai įtvirtinamų taisyklių mitai. Daugumos mūsų teisingumo vaizdinys vis dar siejasi su idėja, kad „panašūs atvejai turi būti traktuojami panašiai", nors praktiškai ši formulė mums nesuteikia jokių aiškių gairių. Liberalioje politinėje teorijoje, kuri individo autonomijai teikia daug didesnę vertę nei kolektyvo galiai, mitų reikia tam, kad galima būtų pateisinti tai, jog žmonėms kartais tenka išsižadėti savo autonomijos ir paklusti valdžiai. Kartu idėja, kad „panašūs atvejai turi būti traktuojami panašiai", implikuoja priešingą teisingumo formulę: kiekvienam tai, kas priklauso. Ši formulė reikalauja gilintis į konkrečias kiekvieno atvejo aplinkybes, o toks gilinimasis neišvengiamai būtų asmeniškas ir reikalautų atsižvelgti į unikalias aplinkybes, kurių negalėtų numatyti jokia išankstinė taisyklė. Formulė „kiekvienam tai, kas priklauso" sugestijuoja, kad miglotesnės taisyklės ir laisvesni jų įtvirtinimo mechanizmai pasitarnautų teisingumui. Neformalios taisyklės funkcionuoja kaip tarpininkas, gesinantis šių dviejų priešingų formalių taisyklių aspektų nesuderinamumą.

[29] Bruce Ingersoll, „Busy SEC Must Let Many Cases, Filings Go Uninvestigated", *Wall Street Journal*, December 16, 1985, p. 1, 23.

13

FAKTAI

Būti politikoje arba būti polyje reiškia, kad visi klausimai bus sprendžiami kalbėjimu ir įtikinėjimu, o ne jėga ir smurtu.

Hannah Arendt

Du įtikinėjimo aspektai

Iš visų žmogiškojo elgesio koordinavimo ir valdymo būdų joks kitas būdas nėra labiau paplitęs, labiau komplikuotas ir mažiau suprastas nei įtikininėjimas. Ir joks kitas būdas nėra taip nevienareikšmiškai vertinamas. Politikos teorijoje įtikinėjimas turi du aspektus, iš kurių vienas garbinamas, o kitas – kelia baimę.

Viena vertus, įtikinėjimas siejamas su apgalvoto ir informuoto sprendimo įvaizdžiais, su tuo, ką galime pavadinti racionalistiniu idealu. Šiame dabar jau gerai žinomame modelyje individų elgesys traktuojamas kaip racionalaus sprendimo rezultatas: individai sąmoningai suformuluoja savo tikslus, susirenka reikiamą informaciją apie alternatyvias priemones jiems pasiekti, įvertina turimas alternatyvas ir pasirenka tą priemonę, kuri teikia daugiausia šansų tikslui pasiekti. Racionalistinis idealas gerbia tuos, kurie savo veikloje vadovaujasi protu ir niekina tuos, kurie pasiduoda grynoms emocijoms, pasąmoninėms įtaigoms, aklam ištikimybės jausmui arba momentinei aistrai. Jis sveikina argumentaciją, grindžiamą faktais ir logika, ir kanonizuoja mokslinį atradimų metodą. Jis ragina ieškoti neutralių faktų, nešališkų metodikų ir intereso neveikiamų išvadų.

Racionalistinis idealas siūlo tam tikrų pamatinių valdymo principų. Grupės, organizacijos ir net ištisos visuomenės gali perimti individų racionalaus sprendimo priėmimo metodą. Dažnai sakoma, kad demokratija yra diskusijų ir ginčų valdžia. Racionalus įtikinėjimas siejamas su savanoriškumu. Jeigu žmones galima apšviesti, tai visai nebūtina jų prievartauti ar net gundyti elgtis taip, kad jų

asmeniniai interesai derėtų su bendruomenės interesais. („Faktai byloja patys apie save".)

Informacija ir žinios racionaliame modelyje leidžia išvengti prievartos, nes jos gali išspręsti bet kurį konfliktą ar nesutarimą („Plunksna galingesnė už ginklą"). Tariama, jog dauguma konfliktų kyla dėl žinių stokos, o ne dėl principinio žmonių charakterių arba interesų nesuderinamumo. Jungtinėse Valstijose 1790-aisiais, kai kilo pirmoji almanachų ir laikraščių banga, faktų ir skaičių kompiliacijos buvo vaizduojamos kaip nuomonių skirtumo ir politinių nesutarimų pašalinimo būdas. Kaip rašė vienas redaktorius, nuomonių skirtumas atsiranda dėl tingumo, dogmatizmo ir „patikimų duomenų stygiaus". Siekdami įveikti šį stygių akademikai, dvasininkai ir istorikai siūlė savas faktų kolekcijas, visada „autentiškas", „nešališkas" ir „tikslias".[1]

Viltis, kad pasitelkus faktus galima išspręsti konfliktus, toli gražu nėra tik istorinis reliktas. Miltonas Friedmanas, kurio įsitikinimu, „pozityvioji ekonomika yra arba gali būti 'objektyvus' mokslas ta pačia prasme, kuria objektyviais laikomi fizikiniai mokslai", teigia:

> ... piliečių nesutarimai dėl ekonominės politikos kyla daugiausia dėl skirtingų prognozių apie tam tikrų priemonių ekonominius padarinius – ir šie nesutarimai iš principo gali būti pašalinti pozityviosios ekonomikos pažangos eigoje – jie kyla ne iš pamatinių vertybinių nesutarimų, dėl kurių žmonės galiausiai gali tik kautis.[2]

Ta pati viltis reiškiama politinės analizės vadovėlyje:

> Nesutarimų dėl politikos sumažėtų ir galbūt net neliktų, jeigu galėtume tiksliai numatyti branduolinės jėgainės padarinius mūsų saugumui, teniso kortų kasmetinio remonto kaštus ar specialaus autobusų maršruto pagyvenusiems žmonėms apkrovimo lygį.[3]

[1] Patricia Cline Cohen, *A Calculating People* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), ch. 5, p. 155. Palyginkime šį „almanachinį" požiūrį į politinį konfliktą su Jameso Madisono teorija *Federalistų užrašuose* Nr. 10, pagal kurią jausmų, pažiūrų, nuomonių ir interesų skirtingumas kyla iš „nelygių galių įsigyti nuosavybę ir iš skirtingų nuosavybės formų, kurios iškart susikuria". Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist* (New York: Tudor Publishing Company, 1957), p. 64.

[2] Milton Friedman, *Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press, 1953), p. 5.

[3] Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: Norton, 1978), p. 261.

Racionalus idealas į gyvenimą paleido daugybę politinių idėjų, grindžiamų tikėjimu racionalaus įtikinėjimo galia pakeisti žmonių elgseną. Mes vykdome švietėjiškas kampanijas, kad įtikintume žmones nešiukšlinti ir nerūkyti; vairuoti automobilį užsisegus saugos diržus; taupyti energiją; riboti gyventojų skaičiaus augimą; atsargiai elgtis su ugnimi miškuose; baigti aukštąjį mokslą; reguliariai mankštintis; utilizuoti atliekas; tapti organų donorais. Siekdami individams padėti priimti informuotus pasirinkimus, mes įvedėme privalomo informacijos teikimo reikalavimus žmonėms bei institucijoms, kurios šiaip jau tą informaciją galėtų slėpti. Tad turime maisto etiketes, įspėjamuosius užrašus ant cigarečių pakelių, audinių sudėties etiketes, finansinio skaidrumo reikalavimus akcijų leidėjams, „kalbos paprastumo" reikalavimus draudimo polisams, „sąžiningumo" reikalavimus bankams ir kitiems kreditoriams, degalų ekonomijos reitingus automobiliams, energijos taupumo reitingus buities prietaisams, automobilių padangų kokybės gradavimą, oktano skaičiaus koeficientą ir pieno bei mėsos produktų rūšiavimą.

Žodžiu, racionalus modelis teikia tokios visuomenės viziją, kur konfliktas yra laikinas ir nereikalingas reiškinys, kur prievartą pakeičia diskusija ir kur individų veiksmus derina logikos ir faktų įtaigos galia. Valdžia, kuri valdo įtikinėjimu, pabrėžia iškiliausią žmogaus savybę – jo gebėjimą protauti.

Tačiau įtikinėjimas turi ir savo bjaurųjį aspektą, kurį nusako žodžiai „propaganda" ir „indoktrinacija". Indoktrinacija pasižymi dviem bruožais, kuriais ji skiriasi nuo švietimo ir informavimo procesų, kaip juos vaizduoja racionalus idealas. Pirma, ji yra sąmoningai manipuliacinė veikla, slepianti tikruosius jos vykdytojo motyvus. Ji vykdoma, kad savo adresatą pajungtų kieno nors kito interesams, o ne kad padėtų jam geriau suvokti savo interesus. Antra, indoktrinacija iš žmonių atima savarankiško mąstymo galią. Jeigu ji apeliuoja į baimę, nesaugumo ar nerimo jausmą, tai ji išstumia racionalų mąstymą; jeigu ji remiasi racionaliais šūkiais (pavyzdžiui, turtingesnės ateities vizijomis), ji iškraipo ir riboja informaciją, todėl racionalaus svarstymo galimybės labai susiaurėja.

Indoktrinacija asocijuojasi su Orwello romano *1984* „Didžiojo brolio" ir „minties kontrolės" įvaizdžiais. Politikos analitikams šis

įtikinėjimo aspektas kelia pasišlykštėjimą, ir dauguma jų mano, jog „pas mus toks reiškinys būtų neįmanomas".[4] Antai Charlesas Lindblomas aiškina, jog įtikinėjimas, kaip socialinės kontrolės priemonė, savo vaidmenį gali atlikti tik totalitarinėse politinėse sistemose. Jo siūlomas politinės sistemos modelis, kuriame įtikinėjimas yra pamatinis sistemos ramstis, ir kurį jis vadina „precepcine sistema", apibrėžiamas taip:

> ... tai yra tokia socialinės kontrolės sistema, kurioje vienpusio valdžios įtikinėjimo pastangos adresuojamos ne tik elitui ar biurokratijai, bet ir visiems gyventojams. ... Tai yra veikiau siekis, o ne laimėjimas, dažnai veikiau prievartos (net teroro) kamufliažas, o ne nepriklausoma kontrolės sistema.[5]

Jeigu racionalus idealas individą vaizduoja kaip autonominę, mąstančią ir svarstančią būtybę, savo pasirinkimus darančią tikslios ir patikimos informacijos pagrindu, tai „precepcinėje" sistemoje individas tėra marionetė, kurios protą valdo kiti agentai, ir kuri veikia taip, tarsi ji priiminėtų savarankiškus sprendimus, nors faktiškai yra valdoma iš šalies. Įtikinėjimas šiuo atveju siekia sužadinti aktyvias reakcijas, ne vien pasyvų klusnumą. Jis taikomas kiekvienam asmeniui – ne tik masėms, bet ir valdžios bei partijų elitui. Jis persmelkia visą visuomenę ir reiškiasi ne tik oficialiuose valdžios pareiškimuose, ne tik mokyklose, bet ir spaudoje, radijuje, metro stotyse, viešuose renginiuose bei ceremonijose.[6]

Abu šie požiūriai į įtikinėjimą naudojasi sava kalba. Kas vienam yra „informacija", kitam yra „propaganda". Informacija žmones „šviečia" ir „išlaisvina"; propaganda „temdo sąmonę" ir „pa-

[4] Haroldas Lasswellas ir Abrahamas Kaplanas knygoje *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950) propagandą apibrėžia kaip „manipuliavimą politiniais simboliais siekiant kontroliuoti viešąją nuomonę". Po to, griebdamiesi papildomų išaiškinimų ir išnašų, jie mėgina šį apibrėžimą patikslinti taip, kad jis neapimtų tos indoktrinacijos, kuri yra įprastas ar net esminis liberaliųjų demokratijų bruožas. Išimtys yra: „simbolių naudojimas siekiant paremti arba atmesti mokslinę hipotezę", net jeigu apeliuojama ne į logiką, o į emocijas; reklama; ir tie dalykai, kur „nesutarimą draudžia grupinis sprendimas" (p. 111).

[5] Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), ch. 4; cituojamas p. 55.

[6] Ibid., p. 57–58.

vergia". Kas vieniems yra „švietimas", kitiems tėra „smegenų plovimas"; kas vieniems yra „mokymas", kitiems tėra „klusnumo ugdymas".

Pagrindinis ginčas dėl įtikinėjimo vaidmens viešojoje politikoje susijęs su klausimu, kuris iš šių požiūrių yra „teisingas" ir kur turime nubrėžti skiriamąją liniją. Kaip galime žinoti, jog įtikinėjimu grindžiama politinė akcija, pavyzdžiui, visuomenės informavimo kampanijos, įmonių veiklos skaidrumo reikalavimai ar net pats švietimas plečia racionalaus mąstymo ir svarstymo galias, o nėra tik manipuliacija, kuria siekiama paveikti žmonių elgesį? Kada informacija tampa propaganda, o švietimas virsta smegenų plovimu? Ar demokratijoje egzistuoja teisėto įtikinėjimo ribos? Kiek individai yra racionalios būtybės ir kiek juos valdo emocijos, ištikimybės pojūtis ir kiti „neracionalūs" veiksniai? Ar grupės gali veikti racionalių sprendimų pagrindu, ar veikiau yra varomos mistinių kolektyvinių jėgų, tokių kaip konformizmo geismas? Ar idėjos tėra asmeninių interesų racionalizacija?

Glaustas atsakymas būtų tai, kad nėra griežtos ribos, skiriančios šiuos du įtikinėjimo aspektus. Panašiai kaip paskatų ir taisyklių atveju, už abstrakčių optimistinių ar pesimistinių įtikinėjimo funkcijos modelių glūdi sudėtinga ir paini socialinė realybė. Tarp dviejų idealizuotų jo tipų plyti didžiulė įvairių įtakų erdvė.

Faktų kūrimas polyje

Norint suprasti įtikinėjimo funkciją polyje, verta pradėti nuo dviejų idealizuotų modelių, juos išanalizuoti ir tada parodyti, kodėl nė vienas jų negali būti realizuotas grynuoju pavidalu ir kaip jie susitinka per vidurį.

Racionalus idealas remiasi prielaida, kad egzistuoja neutralūs faktai, neutralūs ta prasme, kad jie tik aprašo tikrovę, bet netarnauja niekieno interesams, neatspindi jokių vertybinių nuostatų ir nedaro jokios įtaigos. Tačiau faktai neegzistuoja nepriklausomai nuo interpretacijos, ir jie įvelkami į žodžių ir skaičių rūbą. Net paprastas objekto įvardijimo aktas jį įtraukia į tam tikrą klasę, teigia jį esant panašų į vienus daiktus ir nepanašų į kitus. Įvardijimas, kaip

ir skaičiavimas bei reglamentavimas, yra klasifikavimas ir šia prasme tai yra politinis aktas.

Žiniose apie žudynes ir kankinimus Lotynų Amerikoje šie veiksmai paprastai įvardijami kaip „terorizmas", jeigu juos vykdo kairieji sukilėliai arba valstiečių pasipriešinimo sąjūdžiai, tačiau jie tampa „saugumo operacijomis" arba „policinėmis priemonėmis", jeigu juos vykdo dešiniųjų režimų pareigūnai.[7] Ar yra neutralus tokių įvykių aprašymo būdas? Net žodžiai „žudynės" ir „kankinimai" nėra neutralūs. Galime mėginti rasti sterilesnių pakaitalų (galbūt „fizinės jėgos panaudojimas prieš žmones" ir „kraujotakos ir kvėpavimo funkcijų nutraukimas"?), tačiau šios mechanistinės metaforos taip pat išreiškia tam tikrą vertinimą, galbūt panieką žmonijai ir žmogaus gyvybei.

Palyginkime, kaip skirtingai apibūdinama viena branduolinių jėgainių darbininkų grupė. Jie samdomi laikinai remonto darbams atlikti; atlikdami šiuos darbus jie gauna labai dideles radiacijos dozes. Nuolatiniams darbuotojams neskiriama tokių darbų, nes profesiniai sveikatos apsaugos standartai nustato viso gyvenimo trukmei leistiną radiacinio apšvitinimo dozę. Laikraštyje *New York Times* šie darbininkai vadinami „dubleriais" bei „laikinaisiais darbuotojais" ir aprašomi kaip „laikinos karjeros" žmonės. Žurnale *Mother Jones* jie vadinami „šokliais" arba „kempinėmis" ir apie juos sakoma, kad jie „žudosi pragyvenimui".[8] Šios trumpos frazės byloja labai skirtingus požiūrius į branduolinės energetikos socialinę struktūrą.

Tad daiktą įvardyti reiškia jo atžvilgiu užimti tam tikrą vertybinę poziciją. O jeigu net įvardijimas yra politinis aktas, tai negali būti jokių neutralių faktų, jokių grynų aprašymų, perteikiančių kitiems neutralią informaciją. Tuo nenoriu pasakyti, kad nėra tokių dalykų kaip faktų tikslumas arba faktų iškraipymas ar kad nėra jokių įvykių aprašymo vertinimo kriterijų. Tie, kurie matė per televiziją transliuotą vaizdajuostę, rodančią, kaip Losandželo policija su-

[7] Noam Chomsky and Edward S. Herman, *The Washington Connection and Third World Fascism: Vol. 1: The Political Economy of Human Rights* (Montreal: Black Rose Books, 1979), p. 6.

[8] Chris Anne Raymond, „Risk in the Press: Conflicting Journalistic Ideologies", in Dorothy Nelkin (ed.), *The Language of Risk* (bevely Hills: Sage, 1985), p. 100–104.

laiko Rodney Kingą, veikiausiai sutiks, kad „mušimas" tiksliau aprašo tą įvykį nei „antrankių uždėjimas" arba „draugiškos imtynės". („Net šuo skiria, ar jis buvo netyčia kliudytas, ar jam buvo įspirta", – sakė didysis juristas Oliveris Wendellas Holmesas.) Moralės idealai bei socialinės konvencijos teikia mums tam tikrų standartų vertinimui, kaip tiksliai žodžiai priartėja prie tiesos. Tačiau kiekvienas žodis yra simbolis, o ne pats daiktas, ir už žodžių pasirinkimo slypi palyginimas, įvertinimas ir, svarbiausia, nesutarimo potencialas. Neutralumo ir objektyvumo problema iškyla jau įvardijimo lygmenyje.

Informacijos ir propagandos skyrimo problema siekia daug giliau nei įvardijimas. Tai, ką laikome faktais (teiginiais apie realią padėtį pasaulyje), yra socialinių procesų rezultatas. Daugumą savo žinių bei idėjų apie pasaulį gauname ne tiesioginio stebėjimo būdu, bet iš socialinio žinių aruodo, iš sukauptų stebėjimų ir įsitikinimų. Turime įvairių socialinių institucijų, kurios įpareigojamos rinkti faktus (pati metafora kyla tiesiai iš racionalistinio idealo): parlamentai rengia klausymus; vyriausybės agentūros renka duomenis; teismai nagrinėja bylas, kad nustatytų faktus; tyrimų centrų ir universitetų misija yra kaupti ir platinti informaciją.

Šioms institucijoms, arba veikiau jose dirbantiems žmonėms, tenka atlikti įvairius pasirinkimus skleidžiant informaciją. Tai nėra automatinis procesas. Įstatymų leidėjai renkasi, kas bus kviečiamas liudyti klausymuose ir kiek laiko bus skiriama kiekvienam liudytojui. Agentūros sprendžia, kokio pobūdžio duomenys bus renkami, kiek ryžtingai bus kovojama su tais, kurie slepia informaciją ir kaip bus kategorizuojama gaunama informacija. Teismai siekia nustatyti faktines bylos aplinkybes, kad nuspręstų, kokias teisės taisykles jai pritaikyti. Tačiau, pasak iškilaus juristo Jerome'o Franko, „faktai tėra spėjimai":

> Realūs įvykiai, objektyvūs bylos šalių veiksmai bei pasakyti žodžiai priklauso praeičiai. Jie neatvyksta į teismą. Žinių apie šiuos realius, objektyvius praeities faktus teismas paprastai gauna tik iš klystančių žmonių žodinių liudijimų. ... Juridiškai faktai yra teisėjo arba prisiekusiųjų reakcija į liudijimus.[9]

[9] Jerome Frank, *Courts on Trial* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949), p. 15–16.

Galbūt Frankas šiek tiek perdeda. Teismai taip pat remiasi fiziniais liudijimais ir rašytiniais dokumentais. Jie kviečiasi ekspertus, ne tik paprastus žmones. Vis dėlto bylos šalys teikia skirtingas praeities įvykių versijas – kitaip jos nebūtų atsidūrusios teisme. Jos kovoja tarpusavyje, kad teismui pateiktų labiausiai įtikinamą tikrovės vaizdinį.

Dar kartą prisiminkime Rodney Kingo teismą. Šiame teisme praeities įvykiai beveik atvyko į teismą, kalbant Franko žodžiais, nes atsitiktinis praeivis nufilmavo visą sulaikymo epizodą. Teisėjas, prisiekusieji ir Amerikos visuomenė galėjo stebėti ekrane tai, kas iš tikrųjų įvyko. Ir jie tai darė. Bet ar tai leido atsakyti į klausimą, ar policija „mušė" Rodney Kingą ir taip peržengė leistinas jėgos panaudojimo ribas? Vargu. Kaltintojai naudojo sulėtintus arba sustabdytus kadrus ir argumentavo, kad Kingas mėgino atsikelti ir pulti policiją. Todėl policija turėjo pagrindo situaciją įvertinti kaip grėsmingą, ir jos veiksmai (gulinčio žmogaus talžymas lazda ir spardymas) turi būti suprasti kaip teisėtas naudojimasis jėga savigynai ir savo užduoties vykdymui. (Prisiekusieji buvo įtikinti. Didelė dalis Losandželo bendruomenės nebuvo įtikinta.)

Vien tai, kad sunku nubrėžti skiriamąją liniją tarp dviejų dalykų, pavyzdžiui, tarp mušimo ir būtino jėgos panaudojimo, dar nereiškia, kad jie iš esmės nesiskiria ar kad neverta mėginti nubrėžti to skirtumo. Čia reikia atkreipti dėmesį į porą momentų. Pirma, dažnai išties sunku nubrėžti ryškias socialinių reiškinių skiriamąsias linijas, ypač kai kalbama apie moralinius ir vertybinius dalykus. Daug lengviau nubrėžti tokias linijas ten, kur tai susiję su mažareikšmiais dalykais. Antra, politiniame gyvenime būtent dėl to, kad taip sunku nubrėžti ryškias linijas svarbiuose dalykuose, ties šiomis linijomis ir dėl šių linijų kyla politinių konfliktų. Polio gyvenime faktai visada yra ginčijami.

O kaip su mokslo faktais? Medicinoje tariamai mokslinis standartas, naudojamas naujiems vaistams bei terapijos būdams vertinti, yra vadinamasis randomizuotas kontrolinis testas (RKT). Ligoniai pagal atsitiktinę atranką suskirstomi į eksperimentinę grupę, kuri gauna naują vaistą arba gydymą, ir į kontrolinę grupę, kuri gauna placebą. Paskirstymo į grupes atsitiktinumas turi neutralizuoti visus pašalinius veiksnius, kurie galėtų paveikti gydymo efektyvumą (tokius kaip amžius, pajamų dydis ar išsilavinimo lygis). Paprastai

tai yra labai plataus masto tyrimai, aprėpiantys šimtus ir kartais tūkstančius pacientų, ir jie dažnai yra „dvigubai akli", t.y. nei pacientai, nei jų gydytojai nežino, kas gauna gydymą ir kas gauna tik placebą. Tariama, kad šie tyrimai turi nustatyti gryną faktą – ar vaistas padeda, ar nepadeda išgydyti ligą.

Deja, praktiškai RKT duoda miglotus rezultatus. Dėl jų kyla didelių ginčų net tarp pačių medikų. Gydytojai praktikai dažnai atsisako pripažinti tokių tyrimų rezultatus kaip orientyrą priimant terapinius sprendimus.[10] Kodėl? Pirma, tyrinėtojams tenka rinktis vieną iš daugelio bazinių apibrėžimų ir skaičiavimo metodikų, dėl kurių nesutariama pačioje medikų profesijoje, pavyzdžiui, kokie yra tiriamos ligos diagnozės kriterijai ir kaip turi būti įvertinamas gydymo efektyvumas? Esant ginčytiniems baziniams apibrėžimams bei kriterijams tyrimas negali būti labai įtikinamas.

Antra, kad ir kaip eksperimentuotojai stengtųsi pašalinti žmogiškąsias įtakas, eksperimentai atliekami su žmogiškosiomis būtybėmis, kurios siekia pačios kontroliuoti savo gyvenimą, tad ir patį eksperimentą. Pacientai, paprastai rimti ligoniai, jeigu jau įtraukiami į terapinį testą, gali nesitenkinti viltimi, jog gauna tikrą vaistą, o ne placebą. Kai kurie AIDS ligoniai, atrinkti AZT vaisto testams, ištyrė jiems siūlomų medikamentų sudėtį, kad išsiaiškintų, ar jie gauną placebą, ar aktyvųjį medikamentą. Tada tie, kurie gavo tikrą vaistą, dalijosi juo su draugais, kuriems buvo skiriamas tik placebas.[11] Gydytojai, kuriuos RKT, kaip atrodo, paliečia daug mažiau

[10] Žr. Harry Marks, „Medical Science and Clinical Ambiguity: The Role of Clinical Trials in Therapeutic Controversies", (Harvard School of Public Health, Center for Analysis of Health Practices, 1981); Alvan R. Feinstein, „An Additional Basic Science for Clinical Medicine: II. The Limitations of Randomized Trials", *Annals of Internal Medicine* 99, no. 4 (October 1983): 544–550. Kita puiki studija apie tai, kaip kuriami moklso faktai yra B. Latour and S. Wolgar, *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts* (Beverly Hills: Sage, 1979).

[11] John Lauritsen, *Poison By Prescription: The AZT Story* (N.Y.: Asklepios, 1990), p. 30. Daugelis pacientų homoseksualistų, susiorganizavusių į socialinius bei politinius tinklus, pradėjo spausti valdžią, kad ši atsisakytų atsitiktinės atrankos metodų siekdama padaryti sau labiau prieinamus potencialiai efektyvius vaistus. Įdomų pasakojimą apie tai, kaip homoseksualistų bendruomenė revoliucionizavo vaistų testavimą, teikia Patricia Siplon, „Action Equals Life: The Power of Community in AIDS Political Activists", Ph.D. diss., Brandeis University, 1996.

nei pacientus, vis dėlto taip pat daro tam tikrą įtaką eksperimentams. Jie priima sprendimus, kuriuos pacientus galima rekomenduoti eksperimentui, ir nuo jų įtakos bent dalinai priklauso, ar pacientai nusprendžia dalyvauti jų apibūdinamoje testavimo procedūroje. Garsiame nacionaliniame krūtų vėžio gydymo būdų testavime daugelis gydytojų savo pacientes atkalbinėjo nuo dalyvavimo eksperimente. Kai kurie jų manė, jog saugiau imtis radikalių chirurginių priemonių nei dėti viltis į mažiau radikalius gydymo būdus, tikrinamus eksperimento. Daugelis jų jautė, kad, rekomenduodami pacientes eksperimentui, jie rizikuoja sugadinti savo santykius su jomis ir prarasti autoritetą.[12]

Galiausiai gydytojai kartais nenori pripažinti RKT rezultatų dėl to, kad naudojimasis RKT sprendžiant terapijos pasirinkimo klausimą atima klinikinio sprendimo galią iš atskiro gydytojo ir ją perleidžia ligoninėse besibazuojančioms į tyrimus orientuotoms medikų komandoms. Gydytojų praktikų galia, autonomija ir klinikinis efektyvumas itin priklauso nuo jų prisiimamo „asmeninio išmanymo" ir „klinikinės išminties". Savo pajamas ir prestižą jie grindžia žiniomis, įgytomis vertinant unikalias elementų kombinacijas pavienio asmens atveju. Jie mano, kad medicinos faktai skiriasi nuo RKT teikiamų rezultatų. Mokslinė procedūra, kurią iliustruoja RKT, tėra vienas iš daugelio žinių įgijimo kanalų ir ji šališkai pasitarnauja tik vienai medikų profesijos grupei.[13]

Tokie eksperimentai kaip RKT medicinoje tėra vienas iš daugybės mokslinių faktų kūrimo būdų. Kadangi jie remiasi labiausiai rafinuota mokslinio metodo teorija, t. y. teorija, kuri tenkina visus įprastus gerai atliekamo eksperimento reikalavimus, jie iliustruoja tai, kokių sunkumų kyla net tada, kai esame tariamai pačios objektyviausios, vien faktais paremtos informacijos srityje. Polyje informaciją daugiausia kuria realūs žmonės su savo asmeniniais interesais, institucinės ištikimybės saitais, su savo kultūriniais bei socialiniais ryšiais ir su savo trumpalaikiais bei ilgalaikiais interesais.

[12] K. M. Taylor, R. G. Margolese, and C. L. Soskolne, „Physician' Reasons for Not Entering Patients in a Randomized Clinical Trial for Breast Cancer", *New England Journal of Medicine* 310, no. 21 (May 24, 1984): 1363–1387.

[13] Sandra J. Tanenbaum, „Knowing and Actingi n Medical Practice: The Epistemological Politics of Outcomes Research", *J. of Health Politics, Policy and Law*, vol. 19, no. 1 (spring 1994): 27–44.

Racionalistinis idealas ne tik pervertina informacijos grynumą, bet ir perdeda informacija besinaudojančių žmonių racionalumą. Jau nebūtina įrodinėti, jog žmonių sprendimai visada priimami racionaliai. Daugybė socialinės psichologijos darbų sako, jog, priimdami sprendimus, daugiausia remiamės įpročiais, papročiais, stereotipais bei kultūrinėmis normomis. Mums daro įtaką ne tik informacijos turinys, bet ir jos šaltinis, jeigu tai yra asmuo, tai to asmens rasė, išvaizda, manieros bei reputacija. Didžiulę įtaką mums daro mūsų bendraamžiai, bendradarbiai, šeima bei kitos grupės, kurioms priklausome. Atrodo, kad susitapatinimo su svarbiomis referentinėmis grupėmis siekis yra ne mažiau stiprus nei siekis maksimizuoti savo naudą.[14] Kai iš socialinės psichologijos laboratorijos išeiname į realų pasaulį, atrandame panašią padėtį. Atlikdami savo įvairius socialinius bei politinius vaidmenis, mes paprastai vadovaujamės išankstinėmis nuostatomis bei įsitikinimais, o ne nauja informacija. Tas pat pasakytina apie rinkėjų elgesį, apie teisėjų sprendimus, apie tai, kaip mokytojai vertina savo mokinių laimėjimus arba psichiatrai traktuoja savo pacientus.[15]

Gali pasirodyti, kad visi šie iššūkiai racionaliai žmogaus sampratai subliūkšta dėl vieno ir to paties kontrargumento, būtent, kad rėmimasis stereotipais, grupinėmis normomis, nuostatomis ar anksčiau priimtais sprendimais yra efektyviausias ir ekonomiškiausias alternatyvių veiksmo galimybių įvertinimo, tad ir racionalaus sprendimų priėmimo, būdas. Tačiau šis argumentas taip smarkiai išplečia racionalumo sąvoką, kad tik patvirtina mūsų mintį. Jis nutrina liniją, skiriančią autonominį, individualų, sąmoningą sprendimą nuo neapmąstyto, konformistinio elgesio.

[14] Apie šio šaltinio svarbą žr. Carl I. Hovland, Irving L. Janis, and Harold Kelley, *Communication and Persuation* (New Haven: Yale University Press, 1953), ch. 2; J. S. Coleman, E. Katz, and H. Menzel, *Medical Innovation: A Diffusion Study* (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1966). Apie konformizmą žr. Hovland, Janis and Kelley, ch. 5; ir Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1972).

[15] Apie rinkėjus žr. Angus Campbell et al., *The American Voter* (New York: Wiley, 1964), ypač 6 ir 7 sk. Apie teisėjų elgesį žr. David Rohde and Harold Spaeth, *Supreme Court Decision Making* (San Francisco: W. H. Freeman, 1976). Apie mokytojus žr. Robert Rosenthal and Leonore Jacobson, *Pygmalyon in the Classroom: Teacher Expectations and Pupils' Intellectual Development* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968). Apie psichiatrus profesionalus žr. David Rosenhan, „On Being Sane in Insane Places", *Science* 179 (January 19, 1973): 477–485.

Išnagrinėję racionalaus įtikinėjimo idealą dabar galime į problemą pažvelgti kitu aspektu ir paklausti, ar indoktrinacijai išties nėra vietos polyje, net liberaliame demokratiniame polyje. Prisiminkime, kad indoktrinaciją apibūdinome kaip vienašališkas manipuliacinio įtikinėjimo pastangas, kuriomis siekiama apginti indoktrinatoriaus interesus ir atimti iš žmonių galią priimti nepriklausomus ir apgalvotus sprendimus. Daugelis politikos analitikų ypač pabrėžia indoktrinacijos vienašališkumo kriterijų, t.y., kad įtikinėjimą vykdo centralizuota valstybinė valdžia. Bent jau teorijoje, jeigu manipuliacine informacija gyventojus apipila dvi ar daugiau konkuruojančių grupių, tai savo pastangomis jos neutralizuoja viena kitą, ir tai žmones apsaugo nuo indoktrinacijos.

Tačiau totalitarinės valdžios kol kas nedarykime būtinąja indoktrinacijos sąlyga, kad indoktrinacijos neapribotume totalitariniais režimais vien sąvokos apibrėžimu. Vietoje to mėginkime ją suvokti kaip tokį santykį, kuriam esant dominuojantys elitai manipuliuoja žmonių įsitikinimais jiems naudingu būdu. Tada bus galima suprasti, kaip indoktrinacija gali veikti netotalitarinėse visuomenėse.

Pirma, indoktrinacija gali būti vykdoma ir už centralizuotos biurokratijos ribų. Dominuojančios grupės kiekvienoje visuomenėje siekia įdiegti tas vertybes bei nuostatas, kurios padeda joms išsaugoti savo poziciją. Jos tai daro ir be centralizuotos kontrolės. Mokyklos Jungtinėse Valstijose atlieka šią funkciją be jokių centralizuotų mokymo programų (kaip Prancūzijoje), be vadovėlių cenzūros (kaip buvusioje Sovietų Sąjungoje), ir be tiesioginės politinės mokyklų tarybų ar mokytojų atrankos kontrolės. Mokyklos yra biurokratinės organizacijos, kurios specifiškai socializuoja jų gniaužtuose esančius mokinius, kad ir kas konkrečiai vyksta vadinamajame švietimo procese. Jos vykdo „užslėptą mokymo programą", kuri vaikus moko būtinai paklusti valdžiai, apie socialinį susisluoksniavimą pagal tariamus gebėjimų skirtumus, apie discipliną, tvarkingumą ir individo pareigą paklusti kolektyviniams planams.[16]

[16] Žr. Philip Jackson, *Life in the Classrooms* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Richard Merelman, „Democratic Politics and the Culture of American Education", *American Political Science Review* 74, no. 2 (june 1980): 319–332; Peter Woods, *The Divided School* (London: Routledge & Kegan Paul, 1979).

Lindblomas, kuris vienašališką valdžios įtikinėjimą laiko jo „precepcinės sistemos" kriterijumi, būtų pirmasis, pripažinęs, jog verslo sektorius liberaliose demokratijose vykdo didžiulę piliečių indoktrinaciją, nors pats šis sektorius nėra nei vieningas agentas, nei „valdžia". Pasak jo, verslas indoktrinuoja piliečius taip, kad šie pripažintų jo privilegijuotą poziciją priimant tiek ekonominius, tiek politinius sprendimus ir susilaikytų nuo *status quo* kritikos „didžiaisiais" politinės ir ekonominės visuomenės organizacijos klausimais, t. y. klausimais, kurie liečia privačią nuosavybę, privatų verslą, korporacijų autonomiją, labai nelygų pajamų ir turto pasiskirstymą ir profesinių sąjungų pajungimą verslo pelno interesams.[17]

Verslas užsitikrina savo pripažintą dominuojančią padėtį tuo, kad jis kontroliuoja ekonomiką ir valdžią ne per kokį nors centrinį verslo elito komitetą, bet per savo įtaką viešajam švietimui, žiniasklaidai dėka savo pranašesnių organizacinių bei finansinių išteklių. Pavyzdžiui, dvidešimtojo amžiaus pradžioje naujai atsiradusi elektros pramonė reklamavo save taip: aprūpino mokyklas ir bibliotekas tekstais apie „elektros stebuklus ir kilovatų romantiką", ir teikė stipendijas mokytojams bei darė spaudimą vadovėlių leidykloms.[18] Po Antrojo pasaulinio karo branduolinė energetika vykdė panašią viešųjų ryšių kampaniją už „taikų atomą". Ir vėl mokykloms buvo siunčiama reikiama medžiaga; buvo kuriami reikiami dokumentiniai filmai (pastebėkime racionalistinę grynų faktų dokumentavimo metaforą); rengiamos kilnojamos parodos; finansuojamos mokslo laimėjimų mugės; teikiama parama koledžams, įsivedusiems branduolinės inžinerijos paskaitų kursus; skiriama premija už skautų ženkliuko „branduolinės energetikos žymūnui" suprojektavimą.[19]

Verslas savo interesą stumia netiesiogiai – per žinių naujienas, žurnalus, filmus, redakcinius straipsnius, pasisakymus – visa tai yra kuriama, inicijuojama ir finansuojama korporacijų vadų, vienijamų pažiūrų ir interesų panašumo. Nors liberalioms demokratijoms nėra būdingi komunizmo ir fašizmo „masiniai monolitiniai proce-

[17] Žr. Lindblom, *op. cit.* (išn. 5), ypač 15 sk.

[18] Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Random House, 1966), p. 19.

[19] Stephen Hilgartner, et al., *Nukespeak: The Selling of Nuclear Technology in America* (New York: Penguin, 1983), p. 72–82.

sai", ir jos nemėgina savo kritikų visiškai nuslopinti, vis dėlto jos „toli gražu nepasiekia demokratiniam valdymui būtino žmonių proto išlaisvinimo", kurio reikalauja demokratijos idealai.[20]

Antra, indoktrinavimas gali būti vykdomas per įprastus, kasdienius valdžios ir piliečių santykius, ir netgi efektyviau nei per rėksmingas žiniasklaidos kampanijas. Precepcinis modelis sugestijuoja, jog indoktrinavimas vyksta per tiesioginį informacijos teikimą komunikacijos kanalais – tam tarnauja politikų pasisakymai, plakatai, knygos, laikraščiai, radijo ir televizijos transliacijos, filmai, parodos ir muziejai. Tačiau šalia įprastųjų „komunikacijos kanalų" yra dar vienas įtakos kanalas – tai valstybinės agentūros bei tarnybos. Šiuolaikinėje demokratinėje gerovės valstybėje valdžia turi tiesioginį kontaktą su piliečiais per įvairiausius žemutinės grandies biurokratus: rinkėjų registruotojus, mokytojus, policininkus, teisėjus, lygtinai nuteistųjų prižiūrėtojus, socialinius darbuotojus, sveikatos apsaugos bei rūpybos programų administratorius. Šie žmonės skleidžia moralinę bei politinę informaciją ir seikėja gėrybes bei bausmes.

Tokių pareigūnų įtakos ir įtaigos galią rodo V. O. Kay studija apie rinkimų klerkų ir juodaodžių rinkėjų santykius Pietuose prieš Antrąjį pasaulinį karą:

> Registruotoja registruoja bet kurį rinkimų teisę turintį asmenį – juodaodį ar baltaodį – jeigu jis to reikalauja. Tačiau jeigu į ją kreipiasi juodaodis, ji jam pasako, jog jis bus užregistruotas, jeigu to reikalaus, o paskui jam tyliai, motiniškai paaiškina, kad dar nepribrendo laikas juodaodžiams registruotis šioje apygardoje. Žmonės dar nėra tam pasirengę ir kiltų tik nereikalingų problemų jam užsiregistravus. Pasaulis keičiasi lėtai, – ji aiškina, – bet kartą ateis diena...[21]

Joks centrinės valdžios biurokratas nerašė šių registratorės eilučių ir joks valstybės kontroliuojamas laikraštis jų neskelbė. Ir vis dėlto kai Kay patikrino 1947 m. rinkėjų sąrašus jos apygardoje, jis atrado, kad balsavimui užsiregistravo tik šeši iš trylikos tūkstančių juodaodžių, turinčių balsavimo teisę. Žinoma, tokie tylūs pasikalbėjimai nebuvo vienintelis poveikio juodaodžių rinkiminiam elge-

20 Lindblom, *op. cit.* (išn. 5), p. 213.

21 V. O. Kay, Jr., *Southern Politics* (New York: Knopf, 1949), p. 566–567.

siui veiksnys. Kitas veiksnys buvo smurto prieš juodaodžius grėsmė. Vis dėlto čia neabejotinai turime atvejį, kur vyraujantis elitas manipuliavo žmonių įsitikinimais sau naudingu būdu.

Socialinių paslaugų tiekimo organizacijos turi kai kurių labai veiksmingų priemonių savo klientų elgesiui koreguoti. Socialiniams darbuotojams dažnai suteikiama galia didinti ar mažinti jų klientams skiriamos paramos dydį, įtraukti juos į specialias aprūpinimo būstais arba užimtumo programas, atimti vaikus iš šeimų, kaltinamų smurtavimu prieš vaikus. Profesionaliems psichiatrams suteikta galia žmones atiduoti į psichiatrijos gydyklas arba juos iš ten išleisti. Teisėjams suteikta galia žmones bausti, sodinti į kalėjimus, atimti jų vaikus. Pažvelkime, kokia galia disponuoja Teksaso teisėjas, kuris byloje dėl vaiko perėmimo globon barė dvikalbę meksikietę motiną dėl to, jog su savo dukra ji kalbėjusi tik ispaniškai norėdama, kad toji taip pat taptų dvikalbė:

> Blogai elgiatės su dukra, ją faktiškai padarėte savo kambarine. Pasakysiu tiesiai. Kalbėsite su šiuo vaiku angliškai, ir jeigu mokykloje ji nepadarys pažangos, ji bus iš jūsų atimta, nes, būdama jūsų globoje, ji liks nemokša.[22]

Tokio pobūdžio grasinimas siekiant priversti natūralizuotą Amerikos pilietę atsisakyti savo gimtosios kultūros galbūt nėra dažnas reiškinys. Tačiau kai tokių grasinimų griebiasi oficialus pareigūnas valstijoje, kurioje meksikiečiai sudaro didelę gyventojų dalį ir kurioje anglų kalba yra vienintelė oficiali kalba, tai jau galima kalbėti apie beveik gryną indoktrinaciją.

Kai kuriose socialinių paslaugų programose naudojami negatyvių ir paskui pozityvių paskatų metodai geram elgesiui sustiprinti. Kalėjimai ir nepilnamečių kolonijos siūlo cigaretes, geresnį maistą, geresnes buities sąlygas, knygas ir laikraščius bei išvykas į laisvę kaip paskatas už bendradarbiavimą. Psichiatrijos institucijos naudoja panašias priemones socialiai priimtinam arba „normaliam" elgesiui skatinti, pavyzdžiui, pacientų tvarkingumą ir švarumą, ir teikia kokį nors atlygį už patarnavimus, už kuriuos laisvi žmonės gauna darbo užmokestį, pavyzdžiui, už slaugą, skalbimą ar sargavimą.

22 Valstijos apygardos teisėjas Samual C. Kiser, cituojamas straipsnyje Sam Howe Verhovek, „Mother Scolded by Judge for Speaking in Spanish", *New York Times*, August 30, 1995, p. A.12.

Šio pobūdžio elgesio modifikaciją sunku atskirti nuo precepcinės sistemos modelio, kuriame įtikinėjimo pastangos reikalauja „aktyvaus atsako", ne vien pasyvaus klusnumo. Komunistiniai režimai su jų pastangomis sukurti „naują žmogų" kaip tinkamą socialinės demokratijos dalyvį tarnauja kaip politinės indoktrinacijos archetipas Amerikos socialinių mokslų teoretikams. Tačiau pasiklausykime, ką sako kai kurie Amerikos socialinių mokslų teoretikai, siekiantys reformuoti asmens charakterį ir sukurti dorus piliečius, kad atsispirtų reiškiniui, jų vadinamam socialine patologija:

> Jeigu mums išties rūpi tokios problemos kaip šeimos irimas, parazitavimas socialinės rūpybės sąskaita, smurtas gatvėse, švietimo sistemos ydos ar net išpūstas viešasis biudžetas, tai valdžia – jau vien todėl, kad ji apibrėžia šiuos reiškinius kaip problemas, kartu pripažįsta, jog *žmogaus prigimtis bent iš dalies yra ydinga ir todėl ji stengiasi tai pakeisti.* ... Esminis pirmasis žingsnis yra pripažinimas, jog beveik visose viešojo intereso srityse mes mėginame žmones paskatinti veikti dorai, kad ir kas jie būtų: mokiniai, socialinės paramos prašytojai, potencialūs įstatymo pažeidėjai, rinkėjai ar viešieji pareigūnai. ... *Dorybės ... išmokstama nuolat kartojant teisingus veiksmus.* Esame skatinami elgtis teisingai smulkmenose, ir ilgainiui imame elgtis teisingai visur, nes tai mums teikia malonumo.[23]

Galiausiai indokrtrinacija gali būti vykdoma ne tik teikiant informaciją, bet ir ją ribojant. Klasikinis precepcinių sistemų modelis neatsižvelgia į informacijos ribojimo vaidmenį veikiant viešąją nuomonę ir sprendimų priėmimo procesą. Indoktrinaciją jis traktuoja kaip koordinuojamą pozityvią kampaniją, kai žmonių protai pripildomi šūkių ir propagandos. Tačiau slaptumas ir tyla irgi gali būti manipuliacijos įrankiai, juo labiau todėl, kad tokia manipuliacija mažiau akivaizdi.

Demokratijos teorija ir politikos analizė retoriškai pripažįsta neribojamo informacijos prieinamumo ir naudojimosi išsamia informacija principų svarbą sprendimų priėmimo procese. Tačiau nepai-

[23] James Q. Wilson, „The Rediscovery of Character: Private Virtue and Public Policy", The Public Interest, no. 81 (Fall 1985): 3–16 cituojamas 15 p., išskirta mano. Apie kitus siūlymus valdžiai imtis žmonių charakterio formavimo užduoties žr. Gertrude Himmelfarb, *The De-moralization of Society* (New York: Knopf, 1995); Amitai Etzioni, *The Spirit of Community* (New York: Crown, 1993); James Q. Wilson, *The Moral Sense* (New York: Free Press, 1993).

sant šios retorikos informacijos slėpimas yra esminė strategijos dalis bet kurioje žmogaus veikloje – nuo aukščiausių tarptautinių derybų iki intymių asmeninių santykių.

Kaip matėme 3 skyriuje („Efektyvumas"), informacijos slėpimas nuo realių ar potencialių vartotojų yra esminis pardavėjų galios šaltinis. Neteikdami tam tikros informacijos, pardavėjai gali išlaikyti nuolatinę vartotojų bazę ir taip užsitikrinti ilgalaikį savo verslo stabilumą bei saugumą. Tai paaiškina, kodėl produktų ir paslaugų tiekėjai deda tiek daug pastangų slaptumui išsaugoti. Chemijos gamyklos ir apdirbamosios pramonės kompanijos vengia atskleisti savo gaminių sudėtį darbuotojams, gydytojams ar vietos valdžiai tai aiškindami būtinybe ginti komercines paslaptis. Ir išties, konkurencinėje ekonomikoje komercinės paslapties išsaugojimas yra būtinoji išlikimo sąlyga. Mažmenininkai dažnai sutartinai slepia informaciją apie kainas – neskelbia kainininkų arba atsisako informaciją apie kainas teikti telefonu. Tokia praktika dažnai naudojasi gydytojai, teisininkai, laidojimo biurai, vaistinės, optikos, bankai bei kredito kompanijos. Kita vertus, kaip matėme, vartotojai taip pat dažnai slepia informaciją arba ją iškreipia, ypač draudimo ir finansinio kredito srityje.

Slaptumas ne mažiau svarbus politikoje negu rinkoje. Jis atlieka tam tikrą vaidmenį rinkimuose, kur kandidatai siekia nuslėpti savo kampanijų finansavimo šaltinius bei rėmėjus, kad neišaiškėtų jų ryšiai su konkrečiomis grupėmis ar kokie nors sandėriai, sudaryti mainais į pažadėtus balsus. Tokie ryšiai ir sandėriai, jeigu jie išaiškėtų, išsklaidytų iliuziją, kad renkami pareigūnai atstovauja „rinkėjams" kaip visumai arba kad sprendimus jie priima tik nesuinteresuoto svarstymo pagrindu. Pareigūnai arba įstatymų leidėjai naujas taisykles arba įstatymus paprastai kuria pusiau slapčiomis. Slaptumas leidžia išsiaiškinti derybines pozicijas jų viešai neskelbiant, o tai palengvina kompromisų paieškas.

Slaptumas yra gynybos politikos atraminis akmuo. Karinėje strategijoje ne mažiau svarbu išlaikyti karinių pajėgumų bei planų slaptumą nei stiprinti tuos pajėgumus. Slaptumas, kuriuo manipuliuojama tarptautinių santykių lygmenyje, gali persikelti ir į vidaus politiką. 1994 m. Reagano administracijos pareigūnai viešai pripažino, kad prieš dešimtmetį jie inscenizavo kai kurių ginklų, priklau-

sančių Strateginei gynybos iniciatyvai, išpopuliarintai Žvaigždžių karo vardu, išmėginimus. Išmėginimai buvo inscenizuoti taip, kad susidarytų raketos taiklumo regimybė, ir kad Sovietų Sąjunga patikėtų, jog JAV sukūrė efektyvią priešraketinę sistemą. Casparas Weinbergeris, tuometinis gynybos sekretorius, laikraščiui *New York Times* sakė: „Visada tenka griebtis apgaulės. Mėgini savo priešininkus suklaidinti ir pasirūpinti, kad jie nesužinotų realių faktų". Tačiau tai dar ne viskas. Pasirodo, kad išmėginimo inscenizavimas turėjo suklaidinti ir Kongresą, ir jį įtikinti tolesnio programos finansavimo būtinybe. Vienas iš mokslininkų, dirbusių prie tos programos, tam pačiam laikraščio reporteriui sakė: „Mes būtume netekę šimtų milijonų dolerių, jeigu nebūtume sėkmingai atlikę šio bandymo"[24]. Tai nebuvo pirmas ir paskutinis kartas, kai Pentagonas klaidino Kongresą suklastotais duomenimis apie bandymus,[25] ir ne pirmas kartas, kai vykdomoji valdžia melavo arba teikė klaidinančią informaciją Kongresui. Kurioje vietoje spektre nuo demokratinio įtikinėjimo iki „valdiško" indoktrinavimo turėtų atsidurti tokia politika, t. y. politika, kai vykdomoji valdžios šaka manipuliuoja įstatymų leidėjais teikdama jiems falsifikuotus duomenis?

Informacija gali būti slepiama nuo plačiosios visuomenės net be formalios cenzūros ar formalaus jos įslaptinimo. Branduolinė ir chemijos pramonė slepia įvykstančias avarijas – paprasčiausiai nepraneša apie tai spaudai. Hanfordo, Vašingtono valstija, branduolinė jėgainė nedarė jokių viešų pranešimų apie radioaktyvių medžiagų nutekėjimus iki pat rimtos avarijos 1973 m. ir nuo tada nusistatė labai aukštą slenkstinę ribą, kurią radiaciniam nutekėjimui viršijus apie tai turi būti informuota žiniasklaida.[26] Sprendimas neteikti informacijos visuomenei gali būti grindžiamas noru nekelti nereika-

[24] Cituojama pagal Tim Weiner, „Lies and Rigged 'Star Wars' Test Fooled the Kremlin, and Congress", *New York Times*, August 18, 1993, p. A1; Tim Weiner, "Inquiry Finds 'Star Wars' Tried Plan to Exaggerate Test Results", *New York Times*, July 23, 1994, p. A1.

[25] Žr. U.S. General Accounting Office, „The U.S. Nuclear Triad: GAO's Evaluation of the Strategic Modernization Program", Statement of Elinor Chelimsky before the U.S. Senate, Committee on Governmental Affairs, June 10, 1993 (Washington, D.C., U.S. General Accounting Office, 1993, document no. GAO/T-PEMD-93-5).

[26] Hilgartner, *et. al., op. cit.* (išn. 19), p. 150–159.

lingos panikos, tačiau, slėpdami informaciją, pareigūnai suteikė sau teisę patiems apibrėžti „nereikalingumą". Informacijos slėpimas neleidžia formuotis neigiamam visuomenės požiūriui į chemijos pramonę bei branduolinę energetiką. Tokia visuomeninės nuomonės formavimosi blokada neabejotinai mus stumia į indoktrinacinio įtikinėjimo spektro pabaigą.

Kadangi informacijos slėpimas yra neatsiejama strategijos polyje dalis, taisyklės dėl viešinamos ir neviešinamos informacijos yra įprastas politinės kovos objektas. Daugelį politinių batalijų galima suprasti kaip vienos pusės pastangas išlaikyti savo galią neteikiant tam tikros informacijos ir kitos pusės mėginimą prieiti prie tos informacijos. Būtent šis konfliktas yra informacijos viešumo programų (vartojimo prekių, darbo ir sveikatos saugos reglamentavimo srityse) ištakose. Į jį atsiremia ir daugelis ginčų dėl sprendimų priėmimo procedūrų valstybinėse agentūrose. Imkime tik vieną pavyzdį: iš federalinių administracinių agentūrų dabar reikalaujama iš anksto skelbti naujų taisyklių projektus, duoti laiko suinteresuotoms pusėms atsiųsti rašytinius komentarus, ir atsakyti į visas reikšmingas pastabas, pateikiamas šiuose komentaruose. Ši naujovė atspindi tradiciškai silpnų grupių, tokių kaip vartotojai arba aplinkosaugininkai, pastangą padaryti agentūrų sprendimus labiau matomus ir sunkiau manipuliuojamus tradiciškai stipresnių žaidėjų, pavyzdžiui, pramonininkų grupių.[27]

Įtikinėjimas kaip politinis instrumentas dažnai traktuojamas arba kaip neutralus mokslo ir rinkos instrumentas, arba kaip pavojingas totalitarinės valdžios ginklas. Šie idealūs tipai nepadeda suprasti įtakos polyje prigimties. Informacijos formavimas yra neatskiriama komunikacijos ir strateginio elgesio dalis. Racionalus idealas grindžiamas klaidinga idėja, kad informacija yra neutralus dalykas ir kad žmonės yra visiškai racionalios ir nepriklausomos būtybės. Tačiau ir precepcinis modelis daro klaidą postuluodamas, kad indoktrinacija vyksta tik ten, kur centralizuota politinė valdžia skleidžia savo propagandą per žiniasklaidą bei švietimo sistemą. Indoktrinacija, apibrėžiant ją kaip sąmoningą manipuliavimą žmonių įsitikinimais bei preferencijomis ir nepriklausomos minties slopinimą, vyksta ir libe-

[27] Žr. Richard Stewart, „The Reformation of American Administrative Law", *Harvard Law Review* 88, no. 1 (June 1975): 1667–1813.

raliose demokratijose. Ji vyksta tiek informacijos slėpimo, tiek informacijos skleidimo būdu. Ir ji vyksta tiek kasdieniuose piliečių santykiuose, tiek piliečių santykiuose su valstybe.

ĮTIKINĖJIMAS POLYJE

Racionalus-demokratinis modelis	*Totalitarinis modelis*	*Polio modelis*
1. Asmens ir valdžios sprendimai remiasi protu.	Žmonės priima valdžios propagandą ir veikia nesavarankiškai, kaip marionetės.	Priimdami sprendimus, žmonės remiasi ne tik protu, bet ir papročiais, stereotipais, grupės normomis.
2. Faktai, duomenys ir informacija yra neutralūs ir padeda išspręsti konfliktus.	Informacija yra tendencinga, ribota ir kontroliuojama. Ji naudojama kaip socialinės kontrolės įrankis, ne kaip demokratinis nesutarimų sprendimo būdas.	Faktai ir informacija (net pavadinimai) yra interpretacija, ir paprastai ginčijama. Informacija naudojama daryti įtakai ir manipuliuoti žmonėmis.
3. Valdžia naudoja informaciją ir švietimą, kad individų veiksmus suderintų su visuomenės interesais.	Valdžia vykdo visų indoktrinaciją per centralizuotai kontroliuojamus komunikacijos kanalus.	Kiekvienas mėgina manipuliuoti kitų įsitikinimais bei preferencijomis. Valdžia ir dominuojančios grupės turi daugiau išteklių, kad galėtų daryti poveikį kitiems net be centalizuotos kontrolės aparato.

14

TEISĖS

Siekis politines problemas spręsti pasinaudojant juridinėmis teisėmis yra senas Amerikos politinės kultūros bruožas. Daugiau nei prieš šimtmetį Alexis de Tocqueville'is pastebėjo:

> Turbūt nėra tokio politinio klausimo, kuris Jungtinėse Valstijose nebūtų anksčiau ar vėliau paverčiamas juridiniu. ... Teisės kalba čia gana sklandžiai pereina į kasdienę kalbą; įstatymo dvasia, gimusi mokyklose ir teismuose, pamažu plinta už jų ribų; ji persmelkia visuomenę iki pat žemiausių jos sluoksnių, ir taip visa tauta perpranta ir perima kai kuriuos teisėjo bruožus.[1]

Norint suvokti, kaip giliai teisės yra įaugusios į mūsų politinę kultūrą, pakanka pastebėti, kokia daugybė politinių reikalavimų formuluojama teisių terminais. Abortų problema formuluoja kaip „teisė į gyvybę" – viena, prieš „teisę kontroliuoti savo kūną" – kita. Mokyklų integracijos problema formuluojama kaip „teisė į lygų išsilavinimą" – viena, ir kaip „teisė lankyti artimiausią mokyklą" – kita. Gamyklų uždarymo ir nedarbo problema traktuojama kaip „verslo teisių" konfliktas su „teise į darbą". Socialinės rūpybos politika supriešina vargetos „teisę į pragyvenimą" su turtuolio „teise laisvai disponuoti savo nuosavybe". Arba pastebėkime, kokia daugybė įvairių grupių, sekdamos juodaodžių pilietinių teisių sąjūdžio pavyzdžiu, mobilizavosi aplink teisių sąvoką: moterys, studentai, homoseksualistai ir lesbijietės, kaliniai, vartotojai, čiabuviai amerikiečiai, šelpiamieji, pagyvenusieji, neįgalieji, jau nekalbant apie pastangas organizuoti tuos, kurie nėra pajėgūs organizuotis patys, pavyzdžiui, vaikai, psichikos ligoniai ir benamiai.

[1] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, J. P. Mayer (ed.), (New York: Doubleday Anchor, 1969), p. 270.

Teisės yra dar vienas būdas žmonių santykiams valdyti ir individų elgesiui koordinuoti siekiant kolektyvinių tikslų. Teisės pasižymi kai kuriais taisyklių ir sankcijų bruožais, tačiau kaip politinė strategija teisės yra labiau difuzinis elgesio standartų artikuliavimo metodas esamoje konfliktų sprendimo sistemoje.

Teisių diskursas remiasi dviem tradicijomis, kurias pavadinsiu pozityviąja ir normatyvine. Pozityviojoje tradicijoje teisė yra reikalavimas, pagrįstas valstybės galia. Ji išreiškia tam tikrus lūkesčius apie tai, ką asmuo gali daryti arba gauti, arba kaip jis bus traktuojamas; nuo paprastos fantazijos ji skiriasi tuo, kad ją galima realizuoti pasitelkus valstybę. Oliveris Wendellas Holmesas kartą apibrėžė teisę kaip „prognozę apie tai, kaip faktiškai elgsis teismai".[2] Galime sužinoti, ar tam tikra teisė realiai egzistuoja, tik išsiaiškinę, ar valdžia palaikė panašius reikalavimus praeityje, arba mėgindami jos pagrindu laimėti teismo bylą. Tad teisės šia prasme priklauso nuo specifinės politinės sistemos.

Normatyvinėje tradicijoje sunkiau išsiaiškinti, ar tam tikra teisė egzistuoja (nors tai nėra lengva ar pigu padaryti ir pozityviojoje tradicijoje), ir joje egzistuoja daugybė koncepcijų apie tai, kaip galima apibrėžti teises.[3] Visas šias normatyvines koncepcijas vienija dvi pagrindinės prielaidos: žmonės gali turėti teisę į dalyką, kurio jie aktyviai nereikalauja arba kurio siekiant valstybė jų neparemtų; ir teisės kyla iš kitokio šaltinio nei iš valstybės galios. Ši tradicija leidžia teigti, jog žmonos turi teisę nebūti mušamos savo vyrų net jeigu daugelis jų nesikreipia pagalbos ir jeigu į daugelį tokio smurto atvejų teisėsaugos pareigūnai nekreipia dėmesio. Tuo tarpu pozityviojoje tradicijoje žmonos turi teisę nebūti mušamos, tik jeigu joms pareiškus protestą valstybė stoja jų pusėn ir sutramdo vyrus.

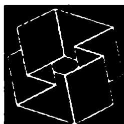
Viešosios politikos srityje, kur siekiama pakeisti žmonių santykius arba socialines sąlygas, pozityvioji tradicija, atrodo, teikia politinės įtakos svertus bei apibrėžtumą, kurių stokoja normatyvinės sąvokos. Tačiau aktyvistus, reformatorius ir skriaudžiamuosius dažnai sutel-

[2] Oliver Wendell Holmes, „The Path of Law", in *Collected Legal Papers* (New York: Harcourt, Brace and Howe, 1920), p. 167–202; citata p. 173.

[3] Kai kurias kitas teisių koncepcijas aptarsiu toliau šiame skyriuje; gerą glaustą įvadą į šią problematiką pateikia Stanley Benn, „Rights", *Encyclopedia of Philosophy*, V. 7 (New York: Macmillan, 1967), p. 195–199).

kia normatyvinio pobūdžio reikalavimai, būtent, kad žmonės turi teisių, kurios dar nėra pripažintos juridiškai. Polyje šios dvi teisių pusės yra neatskiriamai susijusios. Pagrindinė šio skyriaus tema bus tai, kad juridinės teisės realiose politinėse sistemose yra nuolat dinamizuojamos ir kvestionuojamos normatyviai suvokiamų teisių.

Tai gali pailiustruoti paprastas pavyzdys. Kai Jungtinių Valstijų steigėjai nusprendė atsiskirti nuo Britanijos, savo Nepriklausomybės deklaraciją jie formulavo normatyviniais terminais, teisindami savo veiksmus nuorodomis į „prigimties dėsnius ir Dievą". Jie nejautė poreikio remtis žmonių įstatymais, nes, kaip jie sakė: „Mes laikome akivaizdžiomis šias tiesas – kad visi žmonės yra sukurti lygūs, kad Kūrėjo jie yra apdovanoti tam tikromis neatimamomis teisėmis, kurioms priklauso teisė į gyvybę, laisvę ir laimės siekį." Vis dėlto tada, kai jie formavo naują valdžią, niekas iš jų nesikliovė tuo, kad „Prigimtis" ar „Dievas" apgins šias neatimamas teises. Vietoje to jie priėmė rašytinę konstituciją, papildė ją formaliu Teisių biliu ir nustatė juridinę sistemą spręsti konfliktams, kurių, kaip jie suvokė, kils ateityje. Ilgainiui idėjinių poslinkių įtakoje Konstituciją papildė naujos nuostatos. Pavyzdžiui, Teisių bilis buvo perinterpretuotas taip, kad jame atsirastų teisė į „privatumą" – žodis,



TEISIŲ SĄVOKOS POLYJE

	Pozityviosios teisės	*Normatyvinės teisės*
1.	Teisė yra reikalavimas, pagrįstas valstybės galia.	Teisė yra tai, kas žmonėms leistina daryti, turėti ar tikėtis iš kitų žmonių ir iš valdžios.
2.	Teisių šaltinis yra valdžios galia.	Teisės kyla ne iš galios, bet iš kitokių šaltinių, tokių kaip moralė, religija, protas arba prigimtinis dėsnis.
3.	Žmonės gali turėti teisę tik į tuos dalykus, kurių jie reikalauja ir kurių siekiant juos paremtų valstybė.	Žmonės gali turėti teisę į dalykus, kurių jie aktyviai nereikalauja ir kurių siekiant valstybė jų neparemtų.

kurio nėra nei Bilyje, nei kitur Konstitucijoje. Savo ruožtu teisė į privatumą reiškė skirtingus dalykus skirtingiems žmonėms. XIX a. pabaigos konstituciniams juristams ji reiškė turtingų ir garsių žmonių teisę būti ginamiems nuo smalsių fotografų ir draudimą skelbti jų nuotraukas be jų sutikimo.[4] Pastarųjų dešimtmečių juristams teisė į privatumą reiškia tai, kad neleistina asmeniui trukdyti naudotis kontraceptinėmis priemonėmis, pasidaryti abortą, skaityti namuose pornografinę literatūrą ar užsiimti homoseksualine praktika.[5]

Kaip funkcionuoja juridinės teisės

Ką polyje reiškia juridinių teisių pripažinimo reikalavimai? Į šį klausimą galima atsakyti dviem būdais: pirma, apibūdinant tai, ko žmonės nori ar galėtų gauti, reikalaudami juridinės teisės ir, antra, apibūdinant tai, ką jie turi padaryti, kad tokia teisė atsirastų arba būtų realizuota.

Žmonės, turintys fizinių trūkumų, dažnai reikalauja „teisės į darbą", ir dabar egzistuoja federalinis įstatymas, draudžiantis daugumai darbdavių žmones diskriminuoti pagal šį požymį. Neįgalūs žmonės gali neturėti darbo dėl daugelio priežasčių. Darbdaviai dažnai atsisako juos samdyti; kai kurie negali vairuoti automobilio arba pasinaudoti viešuoju transportu vykti į darbą; kai kurie nebuvo priimti į mokyklas, kai buvo vaikai, ir todėl nėra gavę reikiamo išsilavinimo; kai kurie galbūt nėra pajėgūs atlikti visų tam tikro darbo operacijų. Ką šiame kontekste galėtų reikšti teisė į darbą?

Ji galėtų reikšti, kad kiekvieno dėl darbo besikreipiančio neįgalaus asmens kandidatūra būtų svarstoma kaip atskiras atvejis. Darbdaviams būtų draudžiama daryti išvadą, kad visi aklieji negali, pavyzdžiui, valdyti tam tikro mechanizmo. Jiems būtų privalu išsiaiškinti konkretaus pareiškėjo gebėjimus. Šio tipo teisė yra *procedūrinė*.

[4] Žr. Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, „The Right to Pricacy", *Harvard Law Review* 4 (1890): 195–220.

[5] Apie pornografiją žr. *Paris Adult Theater I v. Slayton*, 413 U.S. 49 (1973); apie kontracepciją, *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965); apie abortą, *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973); ir apie nepavykusį mėginimą įtraukti homoseksualinę praktiką po privatumo teisės skėčiu žr. *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986).

Procedūrinės teisės nustato specifinę procedūrą, pagal kurią turi būti priimami svarbūs sprendimai, tačiau ji nenustato teisės į specifinį rezultatą (pavyzdžiui, kad darbdavys turi jus pasamdyti).

Klasikinis procedūrinės teisės pavyzdys yra teisė į nešališką teismą. Dauguma teisių prieš diskriminaciją, kurių reikalauja juodaodžiai, moterys, neįgalieji ir kitos mažumos, yra procedūrinės. Šios teisės išreiškia reikalavimą, kad sprendžiant asmens priėmimo į darbą, aprūpinimo būstu ar mokyklos parinkimo klausimus būtų remiamasi individualiomis asmens savybėmis, o ne kolektyvinėmis charakteristikomis. Dėl to pilietinių teisių strategijoje atsiranda tam tikras paradoksas: norėdami, kad su jais būtų elgiamasi kaip su individais, žmonės pirmiausia turi susiburti ir iškelti grupinius reikalavimus.

Teisė į darbą galėtų reikšti, kad niekam neleistina kliudyti jums įsidarbinti, pavyzdžiui, nustatoma neįgaliųjų nepriėmimo į darbą taisyklė arba sukuriamos fizinės kliūtys žmonėms invalidų vežimėliuose. Tai būtų *substancinė* teisė. Substancinės teisės yra teisės į specifinius veiksmus ir rezultatus. Šiuo atveju būtų suteikta negatyvi substancinė teisė, t. y. teisė kažką daryti nekliudomai.[6] Negatyvios teisės yra vienos pusės teisės ta prasme, kad individui ar grupei jas įgyjant nereikia antrosios pusės. Antroji pusė gali tik kliudyti naudojimąsi negatyviąja teise (ko ji negali teisėtai daryti). Klasikinės Konstitucijos I-osios pataisos teisės – žodžio, susirinkimų, religijos laisvė – yra šio tipo teisės, kaip ir teisė burtis į kolektyvus arba balsuoti.

Net jeigu suteiktume tiek procedūrinę, tiek substancinę negatyvią teisę, neįgalieji vis dėlto galėtų skųstis, kad neturi teisės į darbą. Jie galėtų teigti, kad reali teisė į darbą reiškia tai, jog kažkas privalo sukurti tokius darbus, kuriuos pajėgtų dirbti neįgalieji, ir juos tiems darbams samdyti. Pavyzdžiui, 1990 m. Neįgaliųjų amerikiečių įstatymas reikalauja, kad darbdaviai taip pertvarkytų kai kuriuos darbus, t. y. darbų užduotis, įrangą, grafiką, kad juos galėtų dirbti šiaip jau darbui atlikti tinkami neįgalieji.Valdžia neįgaliesiems galėtų parūpinti darbų sukurdama „paruošiamąsias darbo vietas" arba, kaip Vokietijoje, reikalaudama iš darbdavių, kad tam tikras procentas jų samdomų darbuotojų būtų neįgalieji.

[6] Negatyvios substancinės teisės, kaip jas čia apibrėžiu, nesiskiria nuo to, ką Isaiahas Berlinas vadina negatyvia laisve (žr. šios kn. 5 sk.) savo rašinyje „Two Concepts of Liberty", in *Four Essays on Liberty* (New York: Oxford University Press, 1969), p. 118–172.

Šio tipo teisė būtų *pozityvi substancinė teisė*, t. y. leidžianti turėti arba gauti tam tikrą gėrybę, tokią kaip apmokamą darbą, išsilavinimą, medicinos pagalbą arba maistą. Pozityvi substancinė teisė reikalauja antrosios pusės, kuri „teisės turėtojui" parūpina tokią gėrybę. Teiginys, kad asmuo turi teisę į apmokamą darbą arba į medicininį aprūpinimą, neturi jokios prasmės, jeigu niekas neturi pareigos tą gėrybę jam parūpinti. Todėl pozityvios substancinės teisės visada turi būti poruojamos su atitinkamomis kitos pusės pozityviomis pareigomis arba prievolėmis.

Visi trys teisių tipai išreiškia gana įtaigias teisės į darbą interpretacijas, tad nesunku suvokti, kaip gali kilti įvairių politinių konfliktų iškilus klausimui, ar neįgalieji turi teisę į darbą ir ko reikia tokiai teisei įtvirtinti. Taip pat svarbu pabrėžti, jog visi trys teisių tipai apibrėžia tam tikrus žmonių santykius. Šie santykiai yra akivaizdžiausi pozityvių substancinių teisių atveju, kur aiškiai numatomos ir atitinkamos pareigos. Procedūrinės teisės nustato, kaip viena pusė turi priimti sprendimus kitos atžvilgiu. Negatyvios substancinės teisės sukuria nesikišimo santykius. Būtent šiuo savo aspektu (tai, kad jos *apibrėžia santykius*) teisės gali funkcionuoti kaip socialinio reguliavimo mechanizmas.

Kaip šios idėjos apie santykius paverčiamos „realiomis" arba praktiškai įgyvendinamomis teisėmis? Ką žmonės turi daryti, kad įtvirtintų savo teises arba išsireikalautų naujų teisių? Griežtai kalbant, juridinę teisę sudaro trys elementai. Pirma, tokia teisė turi būti *oficialiai deklaruota* – tai turi būti įstatymas, taisyklė, sprendimas ar kontraktas, nustatantis arba implikuojantis šią teisę. Antra, turi būti procedūra ginčams dėl teisių spręsti. Trečia, turi būti priemonės, kuriomis naudodamiesi teisių turėtojai gali įtvirtinti teisių numatomą santykį.

Jeigu grupė rimtai siekia tam tikros teisės, ji negali tenkintis tik šūkiais, o turi mėginti išsikovoti formalią teisinę taisyklę, apibrėžiančią tą teisę. Vienas kelias yra visiškai naujo įstatymo priėmimas arba senojo pataisymas. Pavyzdžiui, 1970 m. pataisa Miestų viešojo transporto įstatyme paskelbė, kad „pagyvenę ir neįgalūs asmenys turi tas pačias teises, kaip ir kiti asmenys, naudotis miestų viešojo transporto priemonėmis ir paslaugomis". Toliau įstatyme gana miglotai formuluojama atitinkama pozityvi pareiga teigiant, kad tam tikslui „turi būti imamasi specialių pastangų atitinkamai pla-

nuojant ir konstruojant miestų viešojo transporto priemones bei paslaugas". Šio reikalavimo įgyvendinimo užduotis buvo paskirta federalinėms transporto programoms.[7]

Kitas kelias yra administracinė teisė. Faktiškai dauguma įstatymų yra labai bendri, tad jų įgyvendinimui reikia papildomų administracinių taisyklių. Viešojo transporto atveju Transporto departamentas 1976 m. nustatė, kokių „specialių pastangų" turėtų imtis viešojo transporto tarnybos; šiuo atveju buvo pasitenkinta kai kuriomis iliustracijomis neišdėstant detalių reikalavimų. (Kabinetiniams filosofams būtų įdomu pasvarstyti, kokias teises į naudojimąsi viešuoju transportu turėjo, jeigu išvis turėjo, neįgalieji tarp 1970 m., kai buvo priimtas įstatymas, ir 1976 m., kai buvo konkretizuota, kaip jis turi būti įgyvendintas.)

Formalų juridinių teisių pripažinimą taip pat gali teikti bendroji teisė, arba teisėjų sprendimai bylose. Reikalaudami savo teisių pripažinimo, individai bei jų grupės paprastai mėgina savo reikalavimus susieti – teisminio bylinėjimosi būdu – su kuria nors esama konstitucine nuostata, įstatymu, administracine taisykle arba su ankstesniu teismo sprendimu. Pavyzdžiui, neįgaliųjų teisių gynimo grupė, remdamasi Miestų viešojo transporto įstatymu, iškėlė ieškinį Vašingtono valstijos Transporto tarnybai dėl to, kad naujoji metropoliteno sistema su jos labai stačiais eskalatoriais buvo neprieinama žmonėms invalidų vežimėliuose. Federalinis teisėjas vienoje byloje uždraudė pradėti metropoliteno eksploataciją neįrengus liftų ir įsakė, kad stotys būtų įrengtos taip, jog būtų „lengvai prieinamos" neįgaliesiems. Vėliau neįgalieji galėjo apeliuoti į šį teisėjo sprendimą kaip į jų teisės į metropoliteno stočių prieinamumą pripažinimą. Tad bendrojoje teisėje teisėjai, spręsdami ginčus dėl egzistuojančių konstitucinių, įstatyminių, administracinių arba teisminių standartų, artikuliuoja naujus elgesio standartus.

Jeigu grupei ar individui nepavyksta rasti teisėjo, kuris jų reikalavimus interpretuotų kaip teisėtus esamų įstatymų šviesoje, jie gali reikalauti naujo įstatymo arba konstitucinės pataisos. Ilgą laiką

[7] *Urban Mass Transportation Act of 1970*, 49 U.S.C. 1612(a). Šiuos konfliktų dėl viešojo transporto prieinamumo pavyzdžius skolinuosi iš Susan Olsen, „The Political Evolution of Interest Group Litigation", in Richard Gambitta, Marilyn May, and James Foster (eds.), *Governing Through Courts* (Beverly Hills: Sage, 1981), p. 225–258.

daugelis viešųjų ir privačių darbdavių mokėdavo už savo darbuotojų neįgalumo draudimą, tačiau toks draudimas nenumatė nėštumo kaip draudiminio atvejo, nors jis numatė kai kuriuos draudiminius atvejus, būdingus tik vyrams, pavyzdžiui, nuplikimą ir vezektomiją. Moterų teisių gynėjai pirmiausia griebėsi teisminio bylinėjimosi, tačiau kai Aukščiausiasis Teismas atsisakė interpretuoti Konstitucijos nuostatą apie lygią apsaugą kaip reikalavimą dirbančių moterų nėštumą laikyti neįgalumo atveju draudimo polisuose, jie kreipėsi į Kongresą ir iš jo gavo reikalaujamą juridinę teisę pagal 1978 m. priimtą Nėštumo neįgalumo įstatymą. Mėginimas judėti konstitucinių pataisų keliu yra daug sunkesnis, kaip tai atrado moterys, siūlydamos Lygių teisių pataisą, tačiau šis sunkumas nesustabdo daugelio grupių naujų mėginimų.

Mūsų decentralizuota federalinė sistema turi didžiulį konstitucinio, įstatyminio, administracinio ir teisminio lygmens aktų kraitį, t. y. aktų, kurie gali tapti atramos taškais žmonėms reikalaujant naujų teisių. Konstitucija ir federaliniai įstatymai yra universaliausi teisių pripažinimo ir įtvirtinimo įrankiai, nes jie galioja visiems piliečiams. Tačiau valstijų ir vietos valdžia taip pat yra svarbi kovos dėl teisių arena. Daugelis valstijų turi žmogaus teises ginančių įstatymų, kurie labiau apsaugo nuo diskriminacijos priimant žmones į darbą arba paskirstant komunalinius būstus nei federaliniai įstatymai, tačiau jie galioja tik tų valstijų piliečiams.

Antras juridinių teisių elementas yra labai formalizuota *skundų nagrinėjimo procedūra*, per kurią individai ir jų grupės gali kelti savo reikalavimus. Šis bylinėjimosi (ieškovų požiūriu) arba tarpininkavimo (teisėjo požiūriu) procesas paprastai siejamas su teismais, tačiau jis gali vykti ir administracinėse agentūrose. Pavyzdžiui, Socialinės rūpybos tarnyba turi keletą šimtų „administracinės teisės teisėjų", kuriems pavesta nagrinėti skundus tų žmonių, kurie mano, jog jiems buvo neteisėtai nutrauktos neįgalumo draudimo išmokos. Tarpininkavimo esmė yra tai, kad dvi pusės, iš kurių viena reikalauja atstatyti pažeistą teisę, o kita yra kaltinama dėl šio pažeidimo, pateikia savo argumentus neutraliai trečiajai pusei. Bent jau teoriškai ginčas sprendžiamas racionalios argumentacijos būdu, t. y. ne prievartos, piniginių sandorių ar apeliacijų į emocijas būdu. Tad trečioji pusė, arba teisėjas, priimdamas sprendimą, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes, turi taikyti jau egzistuojančias taisykles.

Klausimas, ar, priimdami savo sprendimus, teisėjai yra kaip nors saistomi, yra pamatinė jurisprudencijos mokslo problema. Viename galimų atsakymų spektro gale yra požiūris, jog „teisė yra neišardomas loginių santykių tinklas": teisėjų sprendimus, jeigu patys teisėjai yra sąžiningi ir protingi, visiškai determinuoja ankstesnės teisinės taisyklės. Kitame spektro gale yra požiūris, jog teisėjų sprendimus lemia išoriniai veiksniai – nuo jų pačių savanaudiškų ekonominių ar klasinių interesų ir kokius valgius jie pasirenka pusryčiams. Tarp šių kraštutinumų plyti įvairios koncepcijos apie tai, kad teisėjų sprendimus lemia strateginė teisės idėjų sąveika su išoriniais veiksniais.[8] Ir vis dėlto būtent pažadas, kad konfliktai bus sprendžiami neutraliai, pagal išankstines taisykles, neatsižvelgiant į žmonių turtinę padėtį, galią ar žavesį, legitimizuoja teises kaip socialinio reguliavimo formą. (Prisiminkime teisės viršenybės idealą.) Nors šis abstraktus teisingumo idealas dažnai nutolsta nuo realybės, būtent jis motyvuoja politinius agentus ir būtent jis įkūnija pamatines prielaidas, kurios turi būti tikrinamos vertinant į teises orientuotą viešosios politikos strategiją.

Galiausiai, kad teisės funkcionuotų kaip politinė strategija, turi egzistuoti jų *įtvirtinimo mechanizmas*. Taisyklių ir paskatų atveju atsakomybė už žmonių elgesio priežiūrą tenka valdžiai (arba taisyklių kūrėjui). Praktikoje teisėsaugos ir reguliavimo tarnybos informaciją apie taisyklių pažeidimus gauna daugiausia per piliečių skundus, nors policijos skyrių kaltintume aplaidumu, jeigu, kovodamas su nusikalstamumu, jis nedarytų nieko daugiau, kaip tik atsakinėtų į telefono skambučius. Teisių atveju, priešingai, atsakomybė už taisyklių laikymąsi tenka teisių turėtojui. Mūsų teisinė sistema grindžiama prielaida, jog teisių pažeidimus, patirdami jiems daromą žalą, turi atrasti patys teisių subjektai. Ši prielaida nurodo dar vieną bruožą, kuriuo teisės skiriasi nuo taisyklių. Taisyklių atveju priežiūros paskirtis – iš anksto užkirsti kelią pažeidimams, kad šie nepadarytų didelės žalos; teisių atveju nukentėjusioji pusė paprastai gali kelti ieškinį tik po to, kai pažeidimas (fizinis arba juridinis) jau yra padarytas.

[8] Svarstant šį klausimą geriausia pradėti nuo Edward Levi, *Legal Reasoning* (Chicago: Universsity of Chicago Press, 1949), ir Leif Carter, *Reason in Law*, 2nd ed. (Bosto: Little, Brown, 1984).

Tarus, kad kažkas atrado pažeidimą ir teisme sėkmingai apgynė savo ieškinį, vis dar išlieka problema, kaip pažeidėją priversti atlyginti žalą. Teisių, kaip ir taisyklių, sistemos turi remtis teisėtumo galia, kad skatintų daugumą žmonių savo noru paklusti įstatymams ir teismų sprendimams. Galiausiai teisminio proceso rezultatas tėra tik deklaracija. Jeigu viena pusė tos deklaracijos nepaiso, reikia kitų priemonių. Teisės turi būti pagrįstos jėgos panaudojimo grėsme.

Bene dramatiškiausias šio principo taikymo pavyzdys buvo Jameso Mereditho byla 1963 m., kurioje juodaodis Meredithas federalinio teismo sprendimu gavo leidimą stoti į segreguotą vien baltųjų Misisipės universitetą. Misisipės gubernatorius pareiškė, kad nevykdys teismo sprendimo ir paskelbęs, kad Misisipės teismai „prilygsta Aukščiausiajam Teismui ir savo gebėjimais jį pranoksta", asmeniškai užstojo kelią Mereditkui į universiteto pastatą ir sukvietė šimtus įtūžusių piliečių atvykti į universitetą protestuoti prieš Meredtho registraciją. Pritardamas teismo sprendimui, prezidentas Kennedy federalizavo Misisipės nacionalinę gvardiją ir keletą šimtų karių nusiuntė į universitetą Merediuthui apginti, ir vėliau, kol jis baigė universitetą, jam skyrė federalinius sargybinius.[9]

Mokyklų integracijos problema dažnai vaizduojama kaip modelis, iliustruojantis, kaip turėtų veikti juridinės teisės. Įstatymų leidėjai ir teismai oficialiai deklaruoja tam tikras teises; po to atrandama jų pažeidimų ir jie užprotestuojami teismuose; teismas aiškina ir tikslina teises, taikydamas iš anksto nustatytas taisykles naujiems atvejams; efektyviai veikiantis įtvirtinimo mechanizmas garantuoja, kad žmonių elgesys galiausiai atitiks oficialiąją politiką. Šiame modelyje formalus tam tikros teisės deklaravimas veikia tarsi magiškoji burtų lazdelė, transformuojanti visuomenę. Richardas Klugeris, vertindamas Aukščiausiojo Teismo sprendimo byloje *Brown v. Board of Education* poveikį,[10] rašė: „Sprendimas reiškė, kad juodaodžių teisės staiga pasikeitė; juodaodžiai atgimė naujoje santvarkoje. Juodaodžių kaip žmogiškųjų būtybių vertę akimirksniu pakei-

9 Čia remiuosi kn. Arthur M. Schlezinger, Jr., *A Thousand Days* (Boston: Houghton Mifflin, 1965; Fawcett paperback edition), p. 858–867.

10 Byloje *Brown v . Board of Education* 347 U.S. 483, 74 S.Ct. 686 (1954) Aukščiausiasis Teismas pirmąkart paskelbė (1954 m.), kad „segregacija prieštarauja lygybės prieš įstatymą principui".

tė šalies Aukščiausiojo Teismo sprendimas."[11] Martinas Lutheris Kingas kreipėsi į prezidentą Kennedy prašydamas pasirašyti Pilietinių teisių bilį ir tokiu būdu „vienu plunksnos brūkštelėjimu smogti mirtiną smūgį segregacijai."[12]

Šis magiškas požiūris į teises visiškai pagrįstai buvo pavadintas „teisių mitu".[13] Teisės retai veikia taip gerai, kaip jos suveikė Jameso Mereditho atveju, ir net jeigu jos kartais taip suveikia vieno žmogaus ar vienos situacijos atveju, teisėms kur kas sunkiau pakeisti institucinės galios struktūras bei elgesio normas, kurios veikia individų veiksmus. Federalinis batalionas gali prastumti į universitetą vieną žmogų, tačiau jis negali pakeisti visų tų nuostatų ir procedūrų, kurios subtiliai atima iš juodaodžių norą mėginti stoti į daugumą universitetų arba neleidžia, net turint universiteto diplomą, susirasti gerą darbą rinkoje. Kaip Robertas Dahlas rašė 1957 m., praėjus trejiems metams po *Brown v. Board* bylos, „Pats savaime Teismas neturi beveik jokios galios paveikti nacionalinės politikos kursą".[14]

Kartais teisių strategija vaizduojama kaip iš viršaus nuleidžiama politika: įstatymų leidėjai priima naują įstatymą (arba teismas priima sprendimą), deklaruojantį tam tikrą teisę, ir nuo tada jis amžiams reguliuoja tam tikrus santykius.[15] Kartais ši strategija vaizduojama kaip iš apačios kylanti politika: individas, remdamasis esamais įstatymais, pareikalauja teisės į tam tikrus santykius ir per teisminio bylinėjimosi procedūrą išsikovoja naujos teisės deklaraciją.[16] Tačiau bet kuriuo atveju „teisių mite" formalios, oficialios juridinių teisių deklaracijos yra dėmesio centre tiek ieškovams, siekiantiems skriaudos atitaisymo, tiek teisėjams, priimantiems sprendimus bylose.

11 Richard Kluger, *Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality* (New York: Vintage Books, 1977), p. 749.

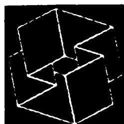
12 Cituoju pagal Schlesinger, *op. cit.* (išn. 9), p. 849.

13 Stuart Scheingold, *The Politics of Rights* (New Haven: Yale University Press, 1974).

14 Robert Dahl, „Decision Makingi n a Democracy", *Journal of Public Law* 6 (1957): 279.

15 Pavyzdžiu gali būti Klugerio interpretacija, žr. išn. 11.

16 Pavyzdžiui, po Jameso Mereditho bylos vienas Afrikos delegatas JT Generalinėje asamblėjoje gyrė JAV valdžią už tai, kaip ji sprendžia rasinių santykių problemą: „Tam, kad vienas negras galėtų eiti į mokyklą, ji grasina gubernatoriams ir teisėjams kalėjimu ... Ji siunčia kariuomenę užimti Misisipės universitetą." Cituoju pagal Schlesinger, *op. cit.* (išn. 9), p. 866.



TEISĖS KAIP POLITIKOS INSTRUMENTAI

Teisių tipai	
Procedūrinė teisė	Apibrėžia privalomą sprendimų priėmimo procesą
Substancinė teisė	Apibrėžia specifines gėrybes, į kurias gali pretenduoti žmonės
Negatyvi	Teisė būti laisvam nuo suvaržymų; niekam neleistina kliudyti jums atlikti tam tikrus veiksmus
Pozityvi	Teisė kažką turėti arba gauti; nurodo kažkam pareigą tą gėrybę parūpinti
Teisių šaltiniai	
Įstatymų leidėjai	Taisyklės, nustatomos bet kokio lygmens atstovavimo institucijos (federalinės, valstijos ar vietos valdžios)
Konstitucijos	JAV Konstitucija arba valstijų konstitucijos
Administracinės tarnybos	Taisyklės ir reguliavimas, priklausantis agentūros kompetencijai
Teismai	Anksčiau priimti visų teisės sistemos lygmenų teisėjų sprendimai bei precedentai
Teisių mechanizmai	
Formali deklaracija	Paskelbta vieno iš keturių minėtų šaltinių
Bylinėjimosi procesas	Ginčo sprendimas, priimamas neutralios trečiosios pusės (teisėjo)
Įtvirtinimo procesas	Inicijuojamas piliečių (jų įgaliotinių ar kolektyvų), kurie mano, jog jų teisės buvo pažeistos
	Bylinėjimosi procesą organizuoja valdžia. Teismų sprendimų vykdymas: daugiausia remiasi savanorišku piliečių klusnumu

Polyje teisės nėra paprastas mechanizmas. Panašiai kaip taisyklės, paskatos bei visos kitos politinės strategijos, teisės yra kuriamos politikos agentų sąveikoje iš amorfiškos ir nuolat kintančios teisingumo ir neteisingumo, gėrio ir blogio idėjų samplaikos.

Teisių kūrimas polyje: normatyvinis juridinių teisių pagrindas

Pasiryžimas kelti ieškinius yra absoliučiai būtina teisių sistemos funkcionavimo sąlyga. Bylos gali pasirodyti teisme tik tuo atveju, jeigu kas nors mano, jog jo teisės buvo paneigtos ir pasiryžta kelti bylą. Teismai kaip teises gali artikuliuoti tik tuos reikalavimus, kuriuos individai ar organizacijos kelia kaip savo teises. Ieškovų tipai ir jų keliamų ieškinių tipai lemia tai, kokio tipo teises generuoja teisminis procesas. Todėl oficialiai deklaruojamos teisės atspindi žmonių idėjas apie tai, ką jie laiko teisėmis, motyvus, kurie juos stumia reikalauti tam tikrų teisių, ir galias bei išteklius, kuriuos jie gali panaudoti bylinėjimosi procese.

Iš kur žmonės semiasi idėjų apie teises? Iš dalies, žinoma, tos idėjos ateina iš oficialių šaltinių, tokių kaip konstitucija bei įstatymai, ir iš mokyklinių žinių apie valdymą bei teises. Mūsų idėjos apie teises taip pat ateina iš platesnių intelektinių moralinės filosofijos srovių. Jungtinėse Valstijose didelę įtaką turėjo prigimtinių teisių doktrina, kaip tai liudija Nepriklausomybės deklaracija. Šioje tradicijoje teisės kildinamos iš gilesnių šaltinių nei žmogaus sukurti įstatymai, todėl teisinga visuomenė turi kurti tokius įstatymus, kurie suteiktų formą jau egzistuojančioms prigimtinėms teisėms. Jeigu juridinės teisės neatitinka prigimtinių teisių, prigimtinės teisės vis vien išlieka, nes jos yra „neatimamos". Kitos moralinės filosofijos doktrinos teises kildina iš įvairių gėrio ir blogio principų, randamų religiniuose tekstuose, racionalioje argumentacijoje, viešojoje nuomonėje arba socialinėje praktikoje bei socialinėse institucijose.[17]

[17] Apžvalgą žr. Benn, *op. cit.* (išn. 3). Rafinuotą teisių kildinimo iš racionalumo traktuotę siūlo Bernard Gert, *The Moral Rules* (New York: Harper Torchbook, 1973); apie jų kildinimą iš socialinės praktikos žr. Michael Walzer, *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983), ypač 3 sk.

Kad ir koks būtų moralinių principų šaltinis, moralinių teisių idėja leidžia kalbėti apie galimą juridinių teisių atotrūkį nuo moralinių teisių, todėl tampa logiškai įmanoma ir moraliai galbūt net būtina, kad žmonės reikalauti teisių, kurių valdžia nepripažįsta ir negina.

Ši moralinių ir juridinių teisių priešprieša išjudina visą kovos dėl teisių dinamiką. Idėjos bei teorijos apie moralines teises teikia ne tik intelektinį kovos dėl teisių pagrindą, bet ir emocinį postūmį veiksmui. Žmonės įsivelia į kur kas daugiau konfliktų nei gali jų iškelti į teisinę areną formalių ieškinių pavidalu, ir su dauguma konfliktų dorojamasi paprasčiausiai susitaikant su problema, ją ignoruojant arba mėginant derėtis.[18] Į teismus kreiptis žmones paskatina jausmas, jog yra paliesti moralės dalykai. Kaip skelbia vieno tyrimo išvada, žmonės išorinės paramos konfliktuose siekia tada, kai jie „savo problemą konceptualizuoja kaip principinę skriaudą".[19]

Klausimas, kokiu būdu žmonės savo problemas konceptualizuoja kaip teismiškai taisytinas skriaudas, yra viena iš didžiųjų socialinių mokslų mįslių. Čia neabejotinai svarbu priežastingumo modeliai. Žmonės nekelia pretenzijų kitiems, jeigu problemą suvokia kaip nulemtą likimo. Tik tuo atveju, kai jie gali identifikuoti žmogiškąjį problemos šaltinį, pretenzijos įgyja prasmę. Tačiau šis atsakymas mus tik paragina judėti kitu keliu ir mėginti išsiaiškinti tas visas skirtingas socialines bei politines jėgas, kurios problemas stumia į žmogiškojo priežastingumo erdvę (žr. 8 skyrių).

Formalūs įstatymai, teisminių sprendimų precedentai ir visuomeniniai sąjūdžiai neabejotinai veikia žmonių idėjas apie tai, dėl kokio pobūdžio problemų jie teisėtai gali jaustis nuskriausti ir tikėtis teisinio jų sprendimo. Kai kurių teoretikų požiūriu, teisingumo

[18] Šią teisinių nesutarimų sampratą, kuri juos mato kaip socialinių konflikų ledkalnio viršūnę, teikia Marc Galanter, „Reading the Landscape of Disputes: What We Know and Don't Know (and Think We Know) About Our Allegedly Contentious and Litigious Society", *UCLA Law Review* 31 (1983): 4–71, ypač p. 11–18.

[19] Sally Engle Merry and Susan S. Silbey, „What Do Plaintiffs Want: Reexamining the Concept of Dispute", *The Justice System Journal* 9 (1984): 151–178, p. 154; tačiau Galanteris (išn. 18, p. 30–31) mano, jog dauguma juridinių ginčų kyla dėl instrumentinių, o ne moralinių motyvų. Žr. taip pat William Felstiner, Richard Abel, and Austin Sarat, „The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming ...", *Law and Society Review* 15 (1980–81): 631–654.

normos kyla iš kintančių visuomenės technologinių galių ir iš jos mėginimų dorotis su naujai iškylančiomis problemomis.[20] Kiti į teisių ekspansiją žvelgia ciniškiau ir traktuoja ją kaip sąmoningą „teisių pramonės" produkciją, gaminamą pilietinių teisių organizacijų, teisės profesorių, politikų ir publicistų.[21] Dar kita teorija Amerikos kliovimąsi teisėmis kildina iš mūsų ankstyvosios politinės kultūros, kuri pabrėžė privačios nuosavybės teisių apsaugą kaip pagrindinę valdžios užduotį.[22] Nepaisant visų jų nesutarimų šios skirtingos teorijos sutaria dėl to, kad neformalios normos daro didžiulį poveikį juridinėje sistemoje atsirandančioms formalioms teisėms.

Juridinių teisių generavimo procese ne tik ieškovus motyvuoja normatyvinės teisių prasmės. Teisėjai apeliuoja ir į moralinius idealus bei normas. Niekur šių vizijų įtaka nėra labiau akivaizdi nei deliktinės teisės (*torts*) srityje. Deliktinė teisė, kartais vadinama „atsitiktinumų teise" (*law of accidents*) arba „deliktinės civilinės atsakomybės teise" (*liability law*), yra teisės šaka, liečianti tuos kasdienio gyvenimo reikalus, kurie nėra reguliuojami baudžiamosios teisės draudimais ar formalių kontraktų reikalavimais. Jos sričiai priklauso visa toji aibė būdų, kuriais žmonės gali padaryti žalos vieni kitiems ir kokių atsargumo arba saugos priemonių jiems privalu imtis kitų žmonių atžvilgiu; ji sprendžia klausimą, kokio pobūdžio žalos iš žmonių galima pagrįstai reikalauti nedaryti, ir kaip nustatyti kompensaciją už žalą tais atvejais, kai kompensacijos reikalavimas atrodo teisėtas. Deliktinė teisė padeda žmonėms dorotis su žala, kurią jiems daro automobiliai, naminiai gyvūnai ir ganomi galvijai, statybos ir statybinės konstrukcijos, vartojimo produktai, gydymas ar net paprasčiausias savo darbo ar verslo užduočių vykdymas.

Kitaip nei baudžiamojoje teisėje, deliktinė teisė neturi jokio oficialaus kodekso. Vietoje to ji remiasi „protingo žmogaus" idėja, t. y. tuo, ką tam tikros bendruomenės žmonės laiko privalomais elgesio standartais. Šio fiktyvaus įsijautimo į protingo žmogaus situaciją bū-

20 Žr., pavyzdžiui, Lawrence Friedman, *Total Justice* (New York: Russell Sage, 1985) ir Jethro K. Lieberman, *The Litigious Society*, 2nd ed. (New York: Basic Books, 1983).

21 Richard Morgan, Disabling America: The „Rights Industry", in *Our Times* (New York: Basic Books, 1984).

22 Mary Ann Glendon, *Rights Talk* (New York: Basic Books, 1991), ypač 1–2 sk.

du teismai mėgina artikuliuoti elgesio standartus ir reikšti bendruomeninio gyvenimo bei viešojo intereso vizijas. XIX a. pabaigos deliktinė teisė buvo palanki kylančios pramonės poreikiams. Teisėjai dažnai vadovavosi prielaida, kad nelaimingi atsitikimai ir avarijos geležinkeliuose ar gamyklose yra neišvengiama arba būtina industrializacijos kaina. Jų nuosprendžiai retai skelbdavo, kad pramonininkai privalo imtis atsargumo priemonių ir užkirsti kelią nelaimingiems atsitikimams, arba kad žmonės, sužaloti geležinkelių, tramvajų, automobilių ar kitokių mechanizmų, turi teisę į kompensaciją. Šiuolaikinė deliktinė teisė yra kur kas mažiau palanki naujoms technologijoms ir ji įžvelgia kur kas daugiau žalingų šalutinių jos padarinių, priklausomų nuo žmogiškojo veiksnio. Pavyzdžiui, teismai kaltina vakcinų gamintojus dėl tų labai retų atvejų, kai vakcinavimas sukėlė rimtų ligų, nors tokie kaltinimai gali atimti paskatas iš vaistų pramonės gaminti vakcinas.

Teisėjų argumentacija deliktinėse bylose dažnai formuluojama tokia kalba, kuri aiškiai liudija jų rėmimąsi tuo, ką jie laiko bendruomenės normomis ir lūkesčiais. Teisindami savo sprendimus jie dažnai sako, jog daro tik tai, ko reikalauja „civilizuotumas", „visuomenės interesas", „padorumo standartai" arba „sudėtinga šiuolaikinė visuomenė". Pateiksiu tik kelis pavyzdžius:

1931 m. byloje dėl sužeisto dviratininko, kuris atsitrenkė į praviras stovinčio automobilio duris:

> Taikome standartus, kuriais vadovaujasi žmonijos dauguma nustatydama, kas yra deramas elgesys... [23]

(Kabinetiniai filosofai, atsibuskite: Kaip žmonijos dauguma gali išspręsti šią bylą?)

1872 m. byloje dėl spjūvio į veidą:

> ... įstatymas ... turi garantuoti apsaugą nuo tokių įžeidžiančių išpuolių ..., kad visuomeninė rimtis būtų išsaugota ir kad nereikėtų griebtis asmeninės prievartos kaip vienintelės atsakomosios priemonės ... Šis poelgis buvo niekšybės kvintesencija.[24]

[23] *Osborne v. Montgomery*, 234 N.W. 372 (1931).

[24] *Alcorn v. Mitchell*, 63 Ill. 553 (1872).

Galiausiai 1944 m., ieškinyje prieš *Coca-Cola* dėl butelio, kurį atidarius purslai aptaškė moters veidą:

> *Viešoji politika reikalauja,* kad griežta atsakomybė būtų nustatoma visur ten, kur ji veiksmingiausiai mažins grėsmes gyvybei ir sveikatai, kurias kelia nekokybiški produktai ... Ginant *visuomenės interesą* turi būti draudžiama į rinką tiekti nekokybiškus ir pavojingus produktus.[25]

Normatyvinės prasmės yra tarytum gravitacijos jėgos, traukiančios ir stumiančios visas juridines teises. Kadangi deliktinė teisė nesiremia oficialiu kodeksu, teisėjų vadovavimasis normatyvinėmis vizijomis sprendžiant šio pobūdžio bylas yra lengviau pastebimas nei kitose teisės srityse. Deliktinės teisės pavyzdžius pateikiu todėl, kad kartą aiškiai išgirdę jos moralizuojantį balsą čia, jį geriau girdėsime ir teisiniuose sprendimuose kitur. Štai dar du pavyzdžiai, šįkart iš konstitucinės teisės srities.

1986 m. Aukščiausiasis Teismas turėjo nuspręsti, ar valstija turi teisę įvykdyti mirties nuosprendį žmogžudžiui, kuris išprotėjo sėdėdamas mirtininkų kameroje. Teisėjų daugumos nuomone, proto netekusio žmogaus egzekucija būtų „barbariškas ir nežmoniškas" aktas. Teisinant šį sprendimą buvo apeliuojama į „prigimtinį pasibaisėjimą, kurį civilizuotai visuomenei kelia idėja, jog gali būti nužudytas asmuo, nepajėgiantis bendrauti su savo paties sąžine ar dievybe" ir į būtinybę „apginti pačios visuomenės orumą susilaikant nuo beprasmiško ir barbariško kerštavimo". Tad „civilizuotumo" ir „orumo" reikalavimai teisėjų daugumai buvo pakankamas pagrindas suteikti nuteistajam reikiamą procedūrinę apsaugą. Tuo tarpu migloti „viešosios politikos reikalavimai" pasitarnavo pagrindu teisėjo Rehnquisto atskirajai nuomonei: „Sukuriant konstitucinę teisę į psichinės sveikatos patikrinimą tiems, kurie neturi ko prarasti ją pripažindami, sukuriama dingstis ir paskata kelti niekuo nepagrįstas psichinio nesveikumo apeliacijas."[26]

1954 m. byloje *Brown v. Board of Education* Aukščiausiasis Teismas priėmė sprendimą, kad viešųjų mokyklų segregacija jau nepriimtina. Tokiu būdu Teismas panaikino savo ankstesnį sprendimą byloje *Plessy v. Ferguson,* kurioje jis išreiškė nuomonę, jog „atskiros,

[25] *Escola v. Coca-Cola Bottling Co.,* 150 Pa. 2d 436 (1944), išskirta mano.

[26] *Ford v. Wainwright,* 477 U.S. 399 (1986).

bet lygios" mokyklos baltaodžiams ir juodaodžiams neprieštarauja Konstitucijos XIV Pataisos nuostatoms dėl lygybės prieš įstatymą. Štai kaip teisėjai aiškino savo nuomonės pasikeitimą:

> Spręsdami šią problemą negalime atsukti laikrodžio rodyklės atgal į 1868 metus, kai buvo priimta [XIV] Pataisa ar net į 1896 metus, kai buvo priimtas sprendimas *Plessy v. Ferguson* byloje. Turime atsižvelgti į viešojo švietimo dabartinį lygį ir į dabartinę jo vietą Amerikos gyvenime. Tik taip galime nustatyti, ar segregacija viešosiose mokyklose pažeidžia šių ieškovų teisę būti lygiai ginamiems įstatymų.[27]

Juridinį klausimą apibrėžęs kaip klausimą dėl švietimo vietos „Amerikos gyvenime", Teismas sutelkė savo dėmesį į tai, kaip segreguotas švietimas atsiliepia juodaodžių padėčiai bendruomenėse:

> Atskiriant [vaikus] ... vien jų rasės pagrindu jiems įdiegiamas savo padėties bendruomenėje nevisavertiškumo pojūtis, ir tai gali nepataisomai paveikti jų širdis ir protus.[28]

Sprendimas byloje *Brown v. Board of Education* dažnai pateikiamas kaip socialinių tyrimų poveikio teisminei praktikai pavyzdys, nes teisėjai rėmėsi psichologų pateiktais duomenimis apie segregacijos padarinius vaikams. Tačiau į socialinių tyrimų rezultatus teisėjai atsižvelgė tik sprendimo išnašoje, o visa įtikinamoji jo galia remiasi apeliavimu į mūsų užuojautą juodaodžiams vaikams.

Visais atvejais, kai teisėjai nori nukrypti nuo precedento ir kuria naujas teises bei pareigas arba apriboja senąsias, jie teisina savo sprendimą (ir ruošia savo auditoriją jo pripažinimui) griebdamiesi retorikos apie „pasikeitusias socialines sąlygas". Jie piešia dabartinės ir tuometinės visuomenės paveikslus, pasakoja istorijas apie tai, kaip teisė atsilieka nuo socialinės kaitos, ir daro išvadą, jog „juridinis atsakymas, kurį ruošiamės jums pateikti, yra mūsų vienintelis galimas pasirinkimas". Iliustruojant tai, kaip praktiškai veikia tokie paveikslai, verta panagrinėti bylą, kurioje koledžo studentas nužudė merginą, savo buvusią draugę, netrukus po to, kai koledžo gydytojui pranešė apie šį savo ketinimą. Iškilo klausimas, ar gydytojas privalėjo įspėti savo paciento merginą. Paprastai gydytojas privalo laikyti paslaptyje visa, ką jam pasako jo pacientas. Įpareigoti gydytoją išduoti

[27] *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 74S. Ct. 686 (1954).
[28] Ibid.

kitiems paciento jam konfidencialiai suteiktą informaciją reikštų radikaliai pakeisti buvusį šventą ir neliečiamą gydytojo ir paciento santykį. Teismas samprotavo piešdamas tokį situacijos paveikslą:

> Dabartinė ankšta ir kompiuterizuota visuomenė didina visų jos narių tarpusavio priklausomybę. Šioje įvairių rizikos veiksnių kupinoje visuomenėje negalime taikstytis su grėsme, kurią keltų gydytojo slepiamas žinojimas, jog jo pacientas kelia mirtiną grėsmę.[29]

Šie visuomenės paveikslai atlieka svarbų vaidmenį juridinėje argumentacijoje. Ne logika, o šie paveikslai pateisina sprendimą. Panagrinėkime du Aukščiausiojo Teismo sprendimus dėl Balsavimo teisių įstatymo, Kongreso priimto 1965 metais. Juo siekiama juodaodžiams garantuoti realią balsavimo teisę. Kadangi kai kurie Pietų baltieji politikai buvo įsigudrinę balsavimo taisykles bei balsavimo apylinkes konstruoti taip, kad juodaodžiams kandidatams beveik neliktų šansų laimėti, Kongresas pareikalavo, kad bet koks balsavimo taisyklių bei apylinkių keitimas turi sulaukti Teisingumo departamento pritarimo. Pietų Karolina metė iššūkį Kongresui abejodama jo galia kontroliuoti valstijų balsavimo taisykles, ir svarbiu 1966 m. sprendimu Aukščiausiasis Teismas patvirtino Balsavimo teisių įstatymą.[30] Vyriausiasis teisėjas Warrenas savo kalbą pradėjo nuo ilgos istorijos apie rinkėjų diskriminaciją Pietuose. Jis papasakojo apie tai, kaip Pietų valstijos naudojo raštingumo testus, kad juodaodžius nušalintų nuo balsavimo.

> „Paprastai rinkėjo registracijos sąlyga buvo asmens mokėjimas skaityti ir rašyti. ... Baltaodžiams šis patikrinimas dažniausiai nebuvo taikomas arba jiems buvo pateikiami lengvesni klausimai; spręsdami tuos klausimus jie sulaukdavo pareigūnų pagalbos ir buvo registruojami net jų atsakymuose esant rimtoms klaidoms. O juodaodžiams buvo pateikiami sunkiausi klausimai ir nesuteikiama jokios pagalbos ir nedovanojama net menkiausių klaidų."

Warreno vadovaujamam Teismui rinkimų diskriminacija buvo „blogis". Žvelgdamas į pietinių valstijų baltojo elito elgesį Teismas

29 *Tarasoff v. Regents of University of California*, 131 Cal. Rptr. 14 (1976), p. 411.

30 *South Carolina v. Katzenbach* 383 U.S. 301 (1966). Visos citatos šioje pastraipoje yra iš šio dokumento.

matė tik „gudrybes", „klastą" bei „nesiliaujantį ir išradingą" federalinių įstatymų nepaisymą. Pietinių valstijų rinkimų taisyklių kontrolės įvedimas buvo teisinamas tuo, kad „jurisdikcija, kuri griebdavosi klastos susigalvodama įvairių naujų taisyklių tik tam, kad būtų įamžinta rinkėjų diskriminacija ... veikiausiai tęstų panašius manevrus", kad tik apeitų Balsavimo teisių įstatymo nuostatas.

1992 m. daug konservatyvesnis Aukščiausiasis Teismas vėl svarstė Balsavimo teisių įstatymo kompetencijos ribų klausimą. Šįkart svarstymą inicijavo Laurence'as Presley, pirmasis juodaodis, išrinktas į šešių narių grafystės komisiją Etowa grafystėje, Alabamoje.[31] Tuose pačiuose rinkimuose į komisiją buvo išrinktas ir naujas baltaodis narys. Dviem naujiems nariams dar nepradėjus eiti savo pareigų, esamos komisijos keturi nariai, visi baltieji, „perorganizavo" komisijos pareigybes. Vietoje buvusios tvarkos, kai kiekvienas komisijos narys kontroliavo savo apygardos kelių bei statybų fondus, visi grafystei skiriami fondai buvo sujungti į vieną, kurio kontrolę perėmė keturi išlikę komisijos nariai. Naujai išrinktam baltajam komisijos nariui buvo paskirta grafystės inžinerijos departamento priežiūros užduotis. Ponui Presley buvo paskirta grafystės teismo pastato priežiūros funkcija – faktiškai jis buvo padarytas vyriausiuoju durininku.

Presley įsitikinimu, įvykdytas pareigybių perorganizavimas prilygo to pobūdžio rimtam ir diskriminaciniam balsavimo taisyklių pakeitimui, kuriam reikia Teisingumo departamento pritarimo. Tačiau Aukščiausiasis Teismas nusprendė, jog Balsavimo teisių įstatymas netaikytinas įstaigos pareigybių pakeitimams, o tik pakeitimams, tiesiogiai liečiantiems balsavimo aktą. Teisėjas Anthony Kennedy, reikšdamas daugumos nuomonę, nepasakojo juodaodžių skriaudų istorijos, kurioje įvykis su pareigybių perorganizavimu po juodaodžio išrinkimo būtų vaizduojamas kaip dalis strategijos, naudojamos, kad juodaodžiai neprieitų prie valdžios. Vietoje to teisėjas Kennedy pasitenkino pastebėjimu, jog „vienas sveikintinas demokratijos, kurioje visa valdžia kyla iš žmonių, padarinys" yra tai, kad „kiekvienas valdžios sprendimas galiausiai remiasi balsavimu". Todėl realioji problema, kurią kėlė ši byla, buvo tik klausimas, kaip nubrėžti aiškią liniją tarp „balsavimo taisyklių keitimo ir valdžios einamojo funkcionavimo bei organizavimo keitimo". Didžiausi jo

įžvelgiami pavojai buvo ne juodaodžių diskriminacija, bet Balsavimo teisių įstatymo „nevaržoma ekspansija" ir federalinės valdžios spaudimas valstijoms bei vietos savivaldai:

> „Kad federalizmas veiktų kaip praktinė valdymo sistema, o ne vien kaip poetinis idealas, valstijoms turi būti suteikta numatoma, bet kartu efektyvi galia organizuoti savo pačių valdymą".

Kiekvienas iš šių Teismo sprendimų teikė naują juodaodžių piliečių teisių ir federalinės bei valstijų valdžios pareigų apibrėžimą. Kiekvienu atveju sprendimas buvo teisinamas remiantis tam tikru visuomenės paveikslu, ir kiekvienas teismas galėjo priimti vis kitokį sprendimą nupiešdamas kitokį jos paveikslą. Būtent šie paveikslai, o ne įstatymų formuluotės ar loginė dedukcija suteikia postūmį teisiniams sprendimams ir skatina (arba neskatina) jų pripažinimą visuomenėje.

Šie visuomenės paveikslai atlieka svarbų vaidmenį teisių įgyvendinimo procese, o ne vien teisėjų sprendimų lygmenyje. Kaip matėme 12 skyriuje („Taisyklės"), advokatai, prokurorai, inspektoriai ir kiti teisėtvarkos pareigūnai vadovaujasi savo praktinėmis teisingumo normomis. Kiekvieną konkretų atvejį jie lygina su savo „įprasto apiplėšimo", „geravalio gamyklos savininko" ar „tipiško girtuoklio" vaizdiniais. Šios „teisinio folkloro kategorijos" suteikia gyvybės sausoms įstatymo formuluotėms.[32] Reziumuojant geriausia pacituoti tai, kaip Oliveris Wendellas Holmesas 1881 m. apibūdino teisę:

> Teisės gyvybingumas priklauso ne nuo logikos, o nuo patirties. Vieno ar kito laikotarpio įtampos, vyraujančios moralinės ir politinės teorijos, viešosios politikos institucijų pobūdis, net prietarai, kuriuos teisėjai perima iš savo bendrapiliečių, turi kur kas didesnę reikšmę nei silogizmai apibrėžiant žmonių valdymo taisykles.[33]

[31] *Presley v. Etowa County Commission* 112 S. Ct. 820 (1992). Visos citatos tolesnėje pastraipoje yra iš šio dokumento.

[32] Žr. šios knygos 12 skyrių („Taisyklės"); taip pat Lynn Mather and Barbara Yngvesson, „Language, Audience and the Transformation of Disputes", *Law and Society Review* 15, 1980–81: 775–821.

[33] Oliver Wendell Holmes, Jr. *The Common Law* (Boston: Little, Brown, 1881), p. 1.

Teisių kūrimas polyje: politinis juridinių teisių pagrindas

Esminis juridinių teisių mito elementas yra „lygybės prieš įstatymą" idėja. Teoriškai besibylinėjančiųjų tapatybė neturi daryti poveikio jų reikalavimų svoriui, t. y. tam, kiek dėmesio jiems skiria ar kokią svarbą jiems teikia teisėjas. Jų tapatybė neturi daryti poveikio ir jų galimybėms pasiekti patį teismą. Teisinė sistema, pasak teorijos, konstruojama taip, kad skatintų individų – net silpniausių bendruomenės narių – dalyvavimą sistemoje. Kaip rašo vienas akademinis tyrinėtojas, „ji teikia unikaliai demokratinį ... mechanizmą, kuriuo naudodamiesi atskiri piliečiai gali pasitelkti viešosios valdžios galią jų interesams apginti, ... net nesikreipdami į kokį nors kolektyvą ir nelaukdami visuomenės paramos."[34]

Šio mito vaizdiniai tiesiogiai perimami iš rinkos modelio, kuriame viešasis interesas stebuklingai susiklosto iš savanaudiškų individų siekių. Panašiai kaip atskiri vartotojai konkurencinėje rinkoje, vedami savanaudiškų interesų, padeda visuomenei pasiekti maksimalią visuomenės gerovę, taip šiame juridinių teisių modelyje atskiri piliečiai, gindami tik savo pačių individualias juridines teises, padeda visuomenei kurti ir ginti demokratinės teisės sistemą.

Tačiau polyje ieškovai ateina į teismą ne vien kaip tarpusavyje pakeičiami abstrakčių interesų atstovai. Bylinėjimasis vyksta tarp žmonių, užimančių skirtingą padėtį visuomenėje, ir ji jiems suteikia didesnę arba mažesnę galią teismuose. Jeigu, kaip tariama klasikinėje teorijoje, teisiniai ginčai yra varžybos tarp individų, kurie atsitiktinai atstovauja didelių grupių interesams, tai jos taip pat yra varžybos tarp didelių grupių interesų, kuriems atsitiktinai atstovauja konkretūs žmonės.

Pasitelkę 9 skyriaus sąvokas, šias varžybas galime aprašyti koncentruotų ir difuzinių interesų terminais. Labai įtaigų šio pobūdžio aprašymą pateikė Marcas Galanteris.[35] Koncentruoti interesai teisiniuose ginčuose yra tie agentai, kurie dažnai naudojasi teismais sa-

[34] Frances Kahn Zemans, „Legal Mobilization: The Neglected Role of Law in the Political System", *American Political Science Review* 77 (1983): 690–703, p. 692.

[35] Marc Galanter, „Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law and Society Review* 9 (1974–75): 95–160.

vo kasdienėje veikloje; Galanteris juos vadina „daugkartiniais žaidėjais". Difuziniai interesai yra žmonės, kurie teismais naudojasi retai arba pripuolamai; juos jis vadina „vienkartiniais žaidėjais". Žemvaldžiai, draudimo kompanijos, bankai ir, žinoma, advokatai bei prokurorai visą laiką dirba su teismais; nuomininkai, apdraustieji, skolininkai ir vienkartiniai nusikaltėliai atsiduria teisme tik retais atvejais, o teismo byla jiems yra didelis gyvenimo įvykis. Šie skirtingi santykiai su teisine sistema skirtingų tipų žaidėjams ne tik suteikia skirtingų išteklių naudojimuisi teisinėse varžybose, bet ir nulemia skirtingus ginčų sprendimo tikslus.

Daugkartiniai žaidėjai dalyvauja daugelyje bylų ir žino, kad daugelis kitų bylų jų laukia ateityje. Jiems nėra labai svarbi vienos kurios bylos baigtis, jiems daug svarbiau išlaikyti bendrą stiprią savo poziciją. Jiems labiau rūpės išsikovoti tam tikrą teisių deklaraciją – naują formalią taisyklę, kuri būtų jiems palanki daugelyje bylų – nei laimėti atskirą bylą. Ir labiau tikėtina, jog jie turės pakankamai išteklių kovai dėl savo ilgalaikių interesų – ne tik todėl, kad jie dažnai atstovaus stambiam verslui, bet ir todėl, kad bylinėjimasis teisme dažnai bus jų verslo dalis, tad jie planuos bylinėjimosi išlaidas ir jiems bus lengviau pasiekti masto ekonomiją.

Vienkartiniai žaidėjai (pagal apibrėžimą) savo dėmesį telkia į konkrečią bylą. Jiems veikiausiai labai rūpi bylos baigtis, nes nuo jos daug kas priklauso jų gyvenime, tačiau pati byla paprastai neliečia jų pragyvenimo priemonių ir jie neturi nei pakankamai lėšų, nei didelio noro įsitraukti į ilgas teismines batalijas. Tad jie bus linkę eiti į kompromisus, baigti bylinėjimąsi kuo greičiau ir nustoti eikvoti pinigus advokatams. Jiems labiau rūpės apčiuopiamas bylos baigties rezultatas (ar liks tik skolingi, ar teks sėsti į kalėjimą?), o ne siekis išsikovoti naują taisyklę, kuri galios būsimoms byloms. Net organizuotai interesų grupei gali reikėti apčiuopiamo laimėjimo sprendžiant konkretų skriaudos atvejį, kad išliktų pati grupė. Pavyzdžiui, keliose bylose dėl viešojo transporto prieinamumo neįgaliesiems neįgaliųjų teisių gynimo grupės pasitenkino susitarimais dėl to, kad transporto agentūros aprūpins stoteles bei transporto priemones papildoma įranga, užuot reikalavusios naujų teisinių galių ar naujos įstatymų interpretacijos.[36]

[36] Olsen, *op. cit.*, (išn. 7), p. 240–244.

Čia mūsų nagrinėjama griežtoji dichotomija iš tikrųjų yra kontinuumas, kaip tai matėme 9 skyriuje. Svarbiausia yra santykinė konkuruojančių interesų koncentracija konkrečiose varžybose. Daug šių varžybų vyksta tarp dviejų daugkartinių žaidėjų, pavyzdžiui, tarp profsąjungų ir darbdavių arba tarp reguliuojančių agentūrų ir reguliuojamų firmų. Daug šių varžybų vyksta tarp vienkartinių žaidėjų; pavyzdys gali būti skyrybų arba kaimynų nesantaikos bylos. Tačiau didžiausią teisinių varžybų dalį sudaro bylos tarp daugkartinių ir vienkartinių žaidėjų: žemvaldžiai prieš nuomininkus; prokurorai prieš kaltinamuosius; gamintojai prieš vartotojus; Socialinės rūpybos administracija prieš socialinės paramos prašytojus arba gavėjus.

Šis neatitikimas reiškia, kad varžybų pusės yra lygios prieš įstatymą. Jas skiria ne tik finansinių išteklių bei juridinių gebėjimų, bet ir derybinių galių nelygybė. Daugkartiniai žaidėjai paprastai gali sau leisti ilgiau laukti nei vienkartiniai; jie turi nuolatinį kontaktą su teismo personalu ir todėl turi geresnį priėjimą prie informacijos arba net naudingų ryšių. Kadangi daugumos bylų sprendimas jau būna suderėtas prieš paskelbiant formalųjį sprendimą, šie derybinių galių skirtumai turi didelės reikšmės.[37]

Koncentruotų ir difuzinių interesų skirtumas taip pat reiškia, jog tai, ar teismo sprendimas sukuria naują teisių formuluotę (naują taisyklę), ar tik išreiškia dviejų tiesiogiai paliestų pusių sandorį, daugiausia priklauso nuo pusių tapatybės. Labiau tikėtina, kad du daugkartiniai žaidėjai, iš kurių kiekvienas yra suinteresuotas tam tikra taisykle, atkakliai bylinėsis dėl to, kad teismo sprendimas ne tik duotų konkretų rezultatą, bet ir naują taisyklę. Savo ruožtu klausimas, ar teismo sprendimas duoda naują taisyklę, yra svarbus dėl to, kad juridinių teisių kaip reguliavimo instrumentų galia kyla iš to, jog jos galioja daugiau nei vienam atvejui ir nustato standartus ištisoms veiklos sritims.

Jeigu besibylinėjančių tapatybė turi reikšmės tiek bylos baigties tipui (nauja taisyklė arba konkretus rezultatas), tiek tam, kas bus

[37] Maždaug 80–90 procentų baudžiamųjų bylų išsprendžiamos kaltintojo ir gynėjo sandorio būdu, ir maždaug 90 procentų civilinių išsprenžiamos pusių susitarimo būdu. Žr. Galanter, „Reading the Landscape" (išn. 35 aukščiau), p. 27–28.

laimėtojas, tai galima tarti, jog daug politinės energijos bus skiriama pastangoms „sukonstruoti" laimėtoją. Nors Galanteris pagrįstai ir labai įtaigiai pabrėžia varžovų tipų svarbą ir pačių varžybų nelygiavertiškumą, varžovų pasirodymas prieš tribunolus nėra visiškai atsitiktinis dalykas, nepaliestas strateginių manevrų.

Sąmoningas varžovų konstravimas vyksta keliais būdais. Interesų grupės kaip strategine priemone kovoje dėl naujų teisių savo nariams naudojasi „kritinėmis bylomis" ir tam jos stengiasi surasti ieškovų su aukštu laimėjimo potencialu. Idealus ieškovas turi būti ne tik tokioje faktinėje situacijoje, kuri atrodytų palanki geidžiamam juridiniam rezultatui gauti, bet ir privalo turėti tam tikrų kitų bruožų: turėti gerą visuomeninį įvaizdį; pasižymėti asmeninėmis savybėmis, kuriomis žavisi vidutinis amerikietis; būti situacijoje, kuri jam pelnytų žmonių simpatiją; būti pasiryžusiu bylinėtis iki galo, kad būtų pakeistos taisyklės. Nacionalinė spalvotųjų gyventojų gynimo asociacija (NSGA, *NAACP*) rūpestingai atsirinkdavo ieškovus daugumoje šeštojo ir septintojo dešimtmečio bylų dėl pilietinių teisių, tarp jų – ir Jamesą Meredithą. Jamesas Meredithas, devynerius metus atitarnavęs karinėse oro pajėgose, ypač tiko mokyklų segregacijos bylai dėl to, kad jo karinė tarnyba šaliai sukūrė atitinkamą visuomenės moralinį įsipareigojimą jo atžvilgiu ir todėl, kad jis, kaip atrodė, buvo pajėgus atlaikyti puolimą, kurį turėjo sukelti pastanga įtvirtinti jo juridines teises.[38] Šioje strategijoje, nors nominalus ieškovas yra tik atskiras individas, jis yra remiamas organizacijos, kuri gali turėti didžiulių juridinių ir finansinių išteklių ir būti gyvybiškai suinteresuota bylos baigtimi.[39]

Interesų grupės taip pat gali struktūrizuoti teisinius ginčus taip, kad nominaliais ieškovais arba atsakovais būtų organizacija ar keletas organizacijų. Pavyzdžiui, profesinės sąjungos aktyviai reiškiasi

[38] Asociacijos naudojamą „kritinės bylos" strategiją aprašo Clement Vose, *Caucasians Only: The Supreme Court, The NAACP, and the Restrictive Covenant Cases* (Berkeley: University of California Press, 1967).

[39] Niekas iš tikrųjų nežino, kiek bylinėjimąsi motyvuoja arba koordinuoja organizacijos, o ne individai; nesutariama ir dėl to, ar šis reiškinys liudija teisinės sistemos pagedimą. Pirmuoju klausimu žr. Galanter, „Why the 'Haves' ...", (išn. 35), p. 136, išn. 101. Antruoju – vertinimo – klausimu žr. Zemans (išn. 34); Scheingold (išn. 13), ypač 8 sk.; Morgan (išn. 21).

kaip ieškovės bylose dėl darbų saugumo ir sveikatos apsaugos įstatymų. Kur reikiama organizacija neegzistuoja, o tai yra tikėtina difuzinio intereso situacijoje, ten šiokios tokios juristų iniciatyvos dėka galima panaudoti kolektyvinio ieškinio instrumentą. Byloje dėl krūtų silikoninių implantų, kaip ir daugelyje kitų bylų dėl vartojimo produktų žalos, nebuvo jokios organizacijos, vienijančios moteris su krūtų implantais, tačiau kolektyvinio ieškinio taisyklės leido juristams (skleidžiama informacija pacientėms ir gydytojams) suburti žalą patyrusių ieškovių kolektyvą. Galiausiai 400 000 iš vieno milijono moterų su krūtų implantais prisidėjo prie kolektyvinio ieškinio.[40]

Kai žmonėms teismuose ima atstovauti organizacijos, teisinė sistema tampa mažiau demokratinė palyginti su ta institucija, kur individai „kreipiasi į viešąją valdžią savo vardu ir savo interesų vedami." Tiek teisėjams, tiek ginčo pusėms svarbu žinoti, ar tam tikra organizacija ar ieškinį padavęs kolektyvas išties atstovauja ieškovams, kuriems jos skelbiasi atstovaujančios. Teisėjai atidžiai tiria tokias organizacijas, kad įsitikintų tuo, ar jų nariai kontroliuoja jų lyderius ir tokius kolektyvus, mėgindami nustatyti, ar visi jų nariai pasižymi tais pačiais juridiškai svarbiais bruožais ir ar jie sutinka paklusti bylos sprendimui, kad ir koks jis būtų. Taisyklės, apibrėžiančios, kada organizacijos ir neorganizuoti kolektyvai gali būti ieškovais, yra intensyvios politinės kovos laukas, nes potencialiai jos gali pakeisti koncentruotų ir difuzinių interesų jėgų balansą.

Savo ruožtu kolektyvinių bylų lyderiai, konstruodami savo ieškovus, dažnai mėgdžioja strategijas, kuriomis naudojasi parlamentinė politika. Susana Olsen atkreipia mūsų dėmesį į dvi tokias strategijas. *Kūginis ieškovų telkimas* – kai pasirenkami individai su reikiamomis charakteristikomis, kurios garantuoja sėkmę (kaip kritinių bylų atveju) ir kartu pritraukiama daugybę kitų ieškovų vadovaujantis teorija, kad skaičiai daro poveikį teisėjui. Kaip aiškino vienas neįgaliųjų teisių gynėjas: „Negali sėdėti [priešais teisėją] ir sakyti, kad tu

[40] Gina Kolata, „A Case of Justice, or Total Travesty?" *New York Times*, June 13, 1995, p. D1, D5.

[41] Citata iš Olsen, *op. cit.* (išn. 7), p. 249.

reikalauji išleisti šimtus milijonų dolerių šiai [transporto] sistemos modifikacijai, ir kad tai mokesčių mokėtojams kainuos visą šią sumą vien dėl to, kad trys žmogeliai teigia, jog to reikalauja jų juridinės ir pilietinės teisės".[41] *Subalansuoto sąrašo* strategija konstruodama ieškovą kombinuoja individus arba organizacijas, atstovaujančias skirtingiems interesams platesnėje interesų grupėje. Pavyzdžiui, byloje dėl neįgaliųjų teisių Kalifornijos viešojo transporto sistemoje lyderiai kruopščiai rinkosi dalyvius tiek iš įsitvirtinusių konservatyvesnių organizacijų, tokių kaip Cerebrinio paralyžiaus sąjunga, tiek iš naujesnės ir karingesnės Berklio nepriklausomo gyvenimo centro organizacijos.

Šios labiau parlamentinės strategijos juridinėje arenoje primena tas problemos apibrėžimo strategijas, kurias nagrinėjome 8 skyriuje, kur politiniai agentai problemą sąmoningai formuluoja taip, kad interesai atrodytų koncentruoti arba difuziniai, savanaudiški arba visuomeniniai. Tiek kūginis ieškovo telkimas, tiek subalansuoto sąrašo strategija yra pozicijos normatyvinio patrauklumo stiprinimo priemonės. Simboliniu būdu individualų arba organizuotą ieškovą jos paverčia altruistu, ginančiu kitų interesus. Šiomis priemonėmis taip pat įperšama mintis, jog problema liečia „daugybę" žmonių, o politinėje kultūroje, išpažįstančioje daugumos principo viršenybę, dideli skaičiai daro įspūdį.

Ar teisės realiai veikia?

Atsakymas priklauso nuo to, ką reiškia „veikia". Teisės paprastai neveikia mechaniškai, ką jau aptarėme pirmoje šio skyriaus dalyje. Nėra taip, kad kažkas, pastebėjęs neatitikimą tarp faktinio elgesio ir oficialios teisių deklaracijos, griebiasi bylinėjimosi; bylinėjimasis atveda prie naujos teisių deklaracijos; ši leidžia teises įgyvendinti, o teisių įgyvendinimas sukelia svarbių socialinių pokyčių.[42] Tačiau teisės turi kitų padarinių, mažiau tiesioginių už teisi-

[42] Panašiai Scheingoldas formuluoja „teisių mitą", *op. cit.* (išn. 15), p. 5. Literatūrą juridinio poveikio klausimu (t.y., ar juridinės deklaracijos lemia reikšmingus socialinių bei politinių santykių pokyčius) ir juridinių

nių normų įtvirtinimą specifinėse situacijose, ir būtent šie padariniai nusako pagrindinį būdą, kuriuo teisės įgyja veiksmingumą kaip viešosios politikos strategija. Kalbant konkrečiau, teisės „veikia" mobilizuojant naujus politinius aljansus, transformuojant socialines institucijas bei dramatizuojant ribas, kurių pagrindu klostosi bendruomenės.

Juridiškai apibrėžtų teisių sąsaja su normatyvinėmis teisių idėjomis yra galinga politinės mobilizacijos priemonė. Teismai teikia areną, kurioje žmonės savo problemas gali vaizduoti kaip konfliktus tarp gėrio ir blogio. Šios arenos prieinamumas gali pakeisti žmonių supratimą apie problemų priežastis bei atsakomybę ir jų įsitikinimus apie tai, kas jiems teisėtai priklauso. Vien sąsaja su teisininku gali „padidinti kliento piktinimosi galias".[43]

Taikydamas iš anksto nustatytas taisykles, teismas kasdieniškus konkrečių ginčų faktus konvertuoja į skambius teisės principus. Konkretus ginčas apibendrinamas jį lyginant su kitais panašaus tipo ginčais – šį tipą nustato teisėjas ir dėl jo kaunasi juristai. Apibendrinamas ginčas politizuojamas ir iškeliamas iš asmeninių problemų srities. Sprendimas byloje *Brown v. Board of Education* neintegravo mokyklų, tačiau jis oficialiai pripažino paplitusią segregacijos praktiką, ją pasmerkė ir taip paskatino juodaodžius pajusti savo priklausomybę didesnei grupei, turinčiai teisę į kitokį jos traktavimą. Politiškai aktyvūs teisininkai talkina šiam procesui strategiškai kurdami organizacinius ir kolektyvinius ieškovus. Tokiu būdu teisės gali sukurti naują kolektyvinės tapatybės pojūtį ir skatinti rastis naujiems aljansams.

Kartu teisių ir bylinėjimosi sistema yra kritikuojama dėl to, kad platesnius socialinius konfliktus ji suskaido į atskirų žmonių ginčus, pavyzdžiui, išskiria vieną asmenį iš masės žmonių, patiriančių žalą, arba vieną kompaniją iš visos pramonės, vykdančios žalingą praktiką. Kai kuriais požiūriais ši kritika yra pagrįsta, tačiau būtų klaida nekreipti dėmesio į strateginį naudojimąsi teismais refor-

pajėgumų klausimu (ar teisinė sistema, jos dabartiniu pavidalu, yra pajėgi dorotis su kompleksinėmis viešosios politikos problemomis) apžvelgia Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

43 Scheingold, (išn. 13), p. 135.

muojant ištisas institucijas. Šio tipo viešas bylinėjimasis yra eksplicitiškai nukreiptas į ištisų socialinių institucijų transformavimą.[44] Klasikiniame teisių modelyje teisės išties yra nukreiptos į konkrečius identifikuojamų asmenų veiksmus. Tačiau viešojo bylinėjimosi tikslas – pakeisti ištisą praktiką kurioje nors didelėje viešosios politikos srityje, tokioje kaip viešosios švietimo sistemos rasinis subalansavimas, elgesys su pacientais psichiatrijos ligoninėse, kalėjimų tvarka, rinkimų apygardų sudarymo principai arba firmų koncentracija tam tikrame pramonės sektoriuje. Tokio bylinėjimosi šalys yra amorfiškos ir sunkiai identifikuojamos. Atsakovas paprastai yra tam tikra institucija arba biurokratinis aparatas, toks kaip viešojo švietimo sistema arba valstybinė psichiatrijos ligoninių sistema, kurios personalas keičiasi; ieškovas dažniausiai yra „vienodai paveikti" individai, kuriuos vienija tik bylinėjimosi tikslas; jie neturi savo pačių politinės organizacijos. Ieškinys skirtas ne atskiram konkrečiam atsakovo veiksmui, bet visam tinklui tarpusavyje susijusių veiksmų, kurie nusako tai, kaip atsakovas tvarko savo reikalus.

Tad šių bylų tikslas nėra vien tik atitaisyti kurią atskirą praeities skriaudą, suteikti kompensaciją ar net įdiegti specifinius elgesio standartus, bet transformuoti institucijos veikimo būdą. Teisėjai šiose bylose nesitenkina vien įprastu tarpininkavimu. Jie dažnai įgyja jurisdikciją bylai keleriems metams ir dalyvauja pasikartojančiose šalių derybose. Teismo sprendimai čia nėra paprastos deklaracijos, draudžiančios tam tikrą veiksmą, bet nutartys, kuriose artikuliuojami sudėtingi ir detalūs standartai. Pavyzdžiui, byloje dėl „teisės į deramą priežiūrą" psichiatrijos ligoninėje, nutartyje buvo išdėstyti ligoninių patalpų standartai, psichologinės aplinkos reikalavimai, personalo dydis bei kvalifikacija ir net pacientų gydymo planai. Teisėjai taip pat dažnai imasi aktyvios priežiūros vaidmens. Nesikliaudami nukentėjusios šalies pajėgumu vykdyti teismo sprendimų priežiūrą, jie steigia naujus oficialius postus, tokius kaip piliečių komitetai arba specialūs stebėtojai, kuriems suteikiama priežiūros galia.[45]

[44] Žr. Abram Chayes, „The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review* 89 (1976): 1281–1316. Toliau poroje pastraipų aprašydama viešąjį bylinėjimąsi remiuosi Chayesu, *op. cit.* ir Lewis Sargentich, „Complex Enforcement", Cambridge, Harvard Law School, 1978. Photocopy.

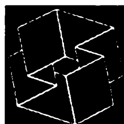
[45] „Note: Implementation Problem in Institutional Reform Litigation", *Harvard Law Review* 91 (1977): 428–463.

Po tam tikro laiko, kai šio pobūdžio juridinis kišimasis į institucijų tvarkymą nuolat didėjo, ėmė kilti pasipriešinimas institucijoms – buvo mėginama atgauti savo autonomiją, o teisėjai rodė mažiau ryžto veltis į smulkmeniškos institucijų priežiūros reikalus. Teoretikai ir politiniai veikėjai ginčijasi dėl to, ar šios naujo pobūdžio bylos išties skatina rimtą socialinę kaitą. Pasak vieno tyrinėtojo, teismai skatina rimtus socialinius pokyčius tik tada, kai svarbiausieji politiniai agentai patys jau yra pasirengę ir pasiryžę vykdyti pokyčius. Be to, pastangos įvykdyti rimtą socialinę reformą bylinėjantis tik atitraukia žmonių talentus ir energiją nuo politinių reformų (tokių kaip įstatymų leidybos pertvarka), galinčių turėti realų poveikį.[46]

Konservatyvioji teisių kritika, kilusi 1990-aisiais, remiasi įsitikinimu, jog Amerikos visuomenė pernelyg dosniai žarstosi įvairiausiomis teisėmis mainais iš piliečių nereikalaudama jokių pareigų ar prievolių. Šiuo požiūriu, dalijant teises į viešąją paramą, į maisto talonus ar į kitokias materialias gėrybes, slopinamas žmonių noras dirbti ir išlaikyti save, o tai galiausiai mažina produktyvųjį tautos potencialą.[47] Tuo tarpu liberalai su pavydu žvelgia į Europos socialdemokratines šalis ir mano, jog žmonių teisėms Jungtinėse Valstijose skiriama pernelyg mažai dėmesio. JAV valdžia, šiuo požiūriu, prisiima labai menkų įsipareigojimų rūpintis savo piliečių gerove ir saugumu. 1996 metų socialinės rūpybos reforma, nutraukusi paramos šeimoms su priklausomais vaikais programą, liudija, liberalių jos kritikų nuomone, teisių trapumą. Tad liberalioji teisių kritika yra tai, kad jos yra per daug trapios ir neapima pozityvių teisių į pragyvenimo minimumą bei ekonominį saugumą. Jeigu teisės „neveikia" demokratijos stiprinimo prasme, tai todėl, kad jos nėra pakankamai stiprios ir neužtikrina neturtingiems bei silpniems visuomenės nariams to ekonominio saugumo, kuris jiems leistų aktyviai dalyvauti politiniame gyvenime.

[46] Taip argumentuoja Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope* (išn. 43 aukščiau). Požiūrį, kad bylinėjimasis dėl teisių gali turėti rimtą poveikį, gina Scheingold, *Myth of Rights*; Joel Handler, *Social Movements and the Legal System* (New York: Academic Press, 1978).

[47] Lawrence Mead, *Beyond Entitlement* (New York: Free Press, 1986). Šis argumentas, žinoma, yra šiuolaikinė amerikietiškoji XVIII a. Malthuso traktato, *An Essay on Population*, versija.



TEISĖS POLYJE

Racionalus modelis	*Polio modelis*
Žmonės remiasi oficialiomis teisių deklaracijomis konstitucijose, įstatymuose, administracinėse taisyklėse arba teismų sprendimuose (pozityvioji teisių samprata).	Žmonės idėjų apie savo teises semiasi iš moralės filosofijos, žiniasklaidos, kitų žmonių ir iš oficialių deklaracijų (pozityvioji ir normatyvinė samprata).
Oficialios teisių formuluotės yra tikslios, ir teisėjai taiko formalias taisykles konkretiems atvejams naudodamiesi tik logika ir protu.	Oficialios teisių formuluotės niekada nėra visiškai tikslios; teisėjai turi jas interpretuoti ir jie vadovaujasi savo įsitikinimais bei normomis, ne tik logika ir protu.
Teisėjams nedaro poveikio bylos dalyvių galia, pinigai ar kas nors kita, išskyrus logiką ir protą.	Teisėjus veikia jų pačių patyrimas, įsitikinimai apie teisingumą ir visuomenės samprata.
Teismai yra vienodai prieinami visiems piliečiams, kovojantiems dėl savo teisių; bylos dalyvių tapatybė nedaro poveikio bylos baigmei.	„Daugkartiniai žaidėjai" turi didesnę galią teismuose nei tie, kurie retai susiduria su teismais. Svarbu yra ir pinigai.
	Interesų grupės bei organizacijos sąmoningai struktūrizuoja teisinius ginčus taip, kad pasididintų savo laimėjimo šansus.
Teismai paprastai kliaujasi savanorišku paklusimu jų sprendimams; ypatingais atvejais jie gali kreiptis į įstatymų leidėjus arba į vykdomąją valdžią paramos įtvirtinant ginčijamą sprendimą.	Teisėjai aktyviai naudoja retoriką, kad užsitikrintų savanorišką paklusimą jų sprendimams. Įstatymų leidėjai ir vykdomoji valdžia dažnai kišasi į procesą tiek įtvirtinant sprendimus, tiek darant poveikį teisėjams.

Galiausiai teisės nėra mechaniškai ir sklandžiai veikiantys įrankiai arba instrumentai. Kaip ir kiti politikos instrumentai, jie yra priklausomi nuo platesnės politikos. Bene ryškiausias jų, kaip politikos instrumentų, bruožas yra tai, kad jos teikia progų dramatiniams ritualams, kurie leidžia pabrėžti arba naujai apibrėžti visuomenės vidaus taisykles bei narystės joje kategorijas. Pavyzdžiui, ginčai dėl to, ar imigrantai turi teisę į nemokamą švietimą ar *Medicaid* paramą, yra ginčai dėl gyventojų ir piliečių teisių diferencijavimo. Teisiniai argumentai ir ginčai gali iškelti įtaigių visuomenės vizijų. Jie piešia alternatyvius visuomenės prasmės ir paskirties paveikslus. Jie apibrėžia tai, kokie žmonių vargai bus laikomi likimo siųstais išbandymais, o kokie sulauks visuomenės paramos. Jie moralizuoja tai, koks elgesys yra doras arba nedoras ir dramatizuoja socialines vertybes per viešoje scenoje vykstančias realių žmonių teismines varžybas. Jie gali paskatinti rimtus socialinius pokyčius, nors tai nėra nulemta iš anksto.

15

GALIOS

Po to, kai susprogo kosminis keltas *Challenger*, prezidentas Reaganas paskyrė komisiją katastrofos priežastims ištirti. Po mėnesius trukusio tyrimo komisija nustatė, jog tiesioginė katastrofos priežastis buvo įtrūkęs O-formos tarpiklis, panašus į tą, kuris naudojamas jūsų virtuvės kriauklėje. Ne itin dramatiškas tragedijos paaiškinimas, tačiau, laimei, komisija atrado įdomesnę papildomą priežastį: „ydingą sprendimų priėmimo procesą", kuriuo naudojasi NASA, kosminės erdvės tyrimų agentūra. Žinoma, komisija rekomendavo pakeisti tarpiklių konstrukciją, tačiau didžioji jos ataskaitos dalis buvo skirta agentūros sprendimų priėmimo proceso reformai: sukurti nepriklausomą komitetą būsimųjų raketų projektų priežiūrai; pertvarkyti ir sustiprinti programos vadovybę; astronautų atstovus įtraukti į programos vadovybę.[1]

Šiame skyriuje kalbėsime apie politinius sprendimus, kurie numato sprendimų priėmimo proceso pertvarką, kitaip sakant, apie tai, ką galima pavadinti *konstitucine inžinerija*. Ji remiasi idėja, jog skirtingų tipų kolektyviniai sprendimų priėmimo procesai generuoja skirtingų tipų rezultatus. Proceso reformos šalininkai paprastai argumentuoja, jog naujas procesas generuos geresnę politiką, t. y. politiką, kuri bus teisingesnė, efektyvesnė, labiau suderinama su laisve arba, kaip NASA atveju, saugesnė. Šie argumentai remiasi mechanizmo metafora: sprendimų turinį vos ne automatiškai formuoja proceso struktūra.

Pastangų spręsti problemas pertvarkant valdžią buvo imamasi nuo pat mūsų šalies susikūrimo. Amerikos debatai dėl Konstituci-

[1] Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident (Washington, D.C.: Superintendent of Documents, 1986).

jos sukosi apie klausimą, kaip užkirsti kelią tironijai bei priespaudai ir kaip sukurti specifinę sprendimų priėmimo sistemą. Galbūt dėl to, kad amerikiečiai turėjo valdžios struktūros pasirinkimo galimybę, mes suvokiame struktūrą ne kaip fiksuotą, bet kaip pakeičiamą dalyką, ir nuolat ginčijamės dėl skirtingų struktūrų privalumų ir trūkumų. Nuo Tėvų steigėjų konstitucijos projekto iki viceprezidento Gore'o „naujo valdžios išradimo" amerikiečiai demonstruoja savo gilų įsitikinimą, jog įmanoma sukurti sprendimų priėmimo struktūras, kurios generuotų gerus sprendimus.

Visos šios strategijos numato sprendimus priimančio *agento* keitimo būdus. Kiekviena iš jų siūlo sprendimų priėmimo ir jurisdikcijos galią suteikti vis kitokiai žmonių grupei. Šia prasme kiekviena iš jų kalba apie tai, ką H. L. Hartas vadina galią suteikiančiomis taisyklėmis, t. y. taisyklėmis, kurios suteikia juridinę galią individams, organizacijoms bei valstybiniams organams kurti „teisių ir pareigų struktūras įstatyminės prievartos rėmuose".[2]

Tad siekiant sprendimų priėmimo struktūros pokyčių siekiama kontroliuoti tam tikrą politikos sritį. Struktūros keitimo reikalavimas visada išreiškia siekį perskirstyti valdžios galias. Todėl konstitucinės inžinerijos argumentus galima interpretuoti kitaip. Jie visada išreiškia mėginimą tų, kurie pralošia kovą kurioje nors politinėje arenoje, perkelti sprendimų priėmimo centrą į areną, kurioje jie gali laimėti. Vadovaudamiesi strateginiais sumetimais pralaimintys interesai visada argumentuos už struktūros pakeitimus apeliuodami į logiką ir mechaniką: esą naujoji sprendimų priėmimo struktūra, dėl pačios jos mechanizmo sandaros, generuos tik tokius sprendimus, kurie tarnauja visuomenės interesams. Tačiau po šia visuomeniškumo logika slypi kitoks išskaičiavimas: nauja sprendimų priėmimo proceso dalyvių konfigūracija gali padėti šiuo metu atstumtam interesui tapti dominuojančiu.

Kiekvieną pasirinkimą valdžios galių struktūros klausimu galima nagrinėti iš šių dviejų perspektyvų. Pirma, ar jis „veikia" ta prasme, kad išsprendžia nominalią problemą? Čia yra tas lygmuo, kuriame paprastai vyksta politikos vertinimas. Tačiau kaip šioje knygoje mėginame parodyti, nominalios problemos apibrėžimas nėra

2 H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), p. 27.

nei visų pripažįstamas, nei nekintamas. Net vien nominalus problemos apibrėžimas yra politinis procesas, generuojantis aibę konkuruojančių apibrėžimų.

Dar svarbiau, nominalioji problema visada kelia kitokio pobūdžio klausimų: Kas yra toji bendruomenė, kurią konstituoja galios struktūra, anksčiau „sprendusi" šią problemą? Kam suteikiama sprendimų priėmimo teisė sprendžiant šią problemą? Kieno balsai yra lemiami sprendžiant tiek lyderių, tiek politikos pasirinkimo klausimus? Kas ir kam yra pavaldus? Kokio pobūdžio vidaus hierarchija kuriama? Ką su kuo sieja sąjungininkų ryšiai? Kaip valdžios struktūra kuria lojalumo ir priešiškumo nuostatas bendruomenėje?

Turėdami omenyje šiuos du galimos analizės lygmenis, dabar galime panagrinėti, kaip veikia svarbiausios konstitucinės inžinerijos strategijos. Šios strategijos yra nuolat pasikartojantis Amerikos politikos refrenas: (1) Keisk sprendimų priėmimo organo *narystę;* (2) Keisk sprendimų priėmimo organo *dydį;* (3) Keisk sprendimų priėmimo *lokalizaciją* tarp federalinės, valstijų ir vietos valdžios organų.

Narystės keitimas

Pagrindinė šios strategijos prielaida yra tai, kad sprendimus priimančių žmonių savybės bei interesai lemia, kokio pobūdžio sprendimus jie priima. Kadangi Jungtinėse Valstijose turime atstovaujamąją, o ne tiesioginę demokratiją, ši strategija gali būti naudojama dviejuose lygmenyse: keičiant atstovus renkančio elektorato sandarą arba keičiant pačių atstovų tapatybę. Vienu atveju keičiama narystė rinkėjų klasėje; kitu atveju – narystė pareigūnų klasėje.

Nors demokratija yra grindžiama principu, kad kiekvienas pilietis turi lygų balsą politikoje, visos demokratijos nustato balsavimo teisės apribojimus. Klasikinėje Atėnų demokratijoje buvo neleidžiama balsuoti moterims ir vergams. Palyginti neseniai tokia pat tvarka buvo Amerikos demokratijoje. Jungtinėse Valstijose niekada nepripažinome tokios teisės jaunimui iki 18 m. amžiaus, o iki 1971 m. ši riba siekė 21. Daugelyje Amerikos valstijų ir daugelyje kitų valstybių tik savininkai turėjo balsavimo teisę. Tokie apribojimai visada suteikia vienai žmonių grupei galią primesti savo sprendimus kitai.

Tokie apribojimai paprastai vadinami „kvalifikaciniais reikalavimais", ir apibūdinami kompetencijos terminais. Atmetimo kriterijus (rasė, lytis, amžius, turtas) paprastai teisinamas kaip gebėjimo suprasti viešuosius interesus ir gebėjimo priimti racionalius sprendimus išvestinis rodiklis. Pavyzdžiui, kai 1966 m. Aukščiausiasis Teismas panaikino Virdžinijos valstijos 1,5 dolerio pagalvės mokestį kaip dalyvavimo balsavime sąlygą, teisėjas Harlanas savo atskirojoje nuomonėje išdėstė klasikinį rinkėjų kvalifikacijos pateisinimą. Jis teigė, jog visiškai racionalu tarti, kad pagalvės mokestis „stiprina pilietinę atsakomybę, nes atsijoja tuos, kuriems viešieji reikalai rūpi tiek mažai, kad už juos neduotų net 1,5 dolerio". Toliau jis priduria: „Žmonės, turintys kokią nors nuosavybę, labiau rūpinasi bendruomenės reikalais ir todėl yra atsakingesni, labiau išsilavinę, labiau informuoti ir labiau verti pasitikėjimo nei tie, kurie jos neturi", tad „bendruomenė ir tauta būtų geriau tvarkoma, jeigu balsavimo teisė būtų suteikiama tik tokiems piliečiams".[3] Čia turime versiją bendresnio argumento, kad sprendimų priėmimų organo narystės kriterijų pakeitimas pagerins sprendimus.

Net Teismo daugumos nuomonė neginčijo valstijų teisės nustatyti tam tikrus kvalifikacinius balsavimo reikalavimus. Teismas paprasčiausiai nusprendė, kad nuosavybės turėjimas negali būti vienas iš tokių reikalavimų, kadangi „panašiai kaip rasė, tikėjimas arba odos spalva, [nuosavybė] nėra susijusi su asmens gebėjimu protingai dalyvauti rinkimų procese. ... Įvesti turto cenzą arba nustatyti tam tikrą mokestį kaip rinkėjo kvalifikacijos sąlygą, vadinasi, įtraukti į procesą atsitiktinį arba neesminį veiksnį". Tačiau Teismas nedrįso pasakyti, kokius veiksnius jis *laikytų* esminiais.[4]

Ginčai dėl elektorato sudėties neapsiriboja pradiniu bendruomenės steigimosi momentu. Tai yra nuolatinis politinis konfliktas. Pavyzdžiui, šiuo metu iškyla klausimas dėl benamių balsavimo teisių, nes dauguma valstijų reikalauja deklaruoti gyvenamąją vietą ir pašto adresą naudoja kaip gyvenamosios vietos liudijimą. Niudžersis tapo pirmąja valstija, kuri iš rinkimų komisijų pareikalavo

[3] *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663, 86 S.Ct. 1079 (1966).
[4] Ibid.

registruoti benamius, net jeigu jie neturi nuolatinio adreso.[5] Teksaso valstija, kurioje daug didelių karinių bazių, vienu metu draudė jų personalui dalyvauti valstijos rinkimuose remdamasi tuo, kad tokie rinkėjai būtų ištikimesni kariuomenei, o ne valstijai ir todėl balsuotų prieš valstijos interesus. Aukščiausiasis Teismas panaikino šį draudimą 1965 metais. Jis teigė, kad valstija negali iš rinkėjų reikalauti šio pobūdžio ištikimybės.[6] Juk vadovaujantis tokia logika valstija taip pat galėtų atimti rinkimų teisę iš Katalikų bažnyčios, Amerikos pilietinių laisvių sąjungos arba iš Nacionalinės ginklų savininkų asociacijos narių.

Rasė ir tautybė, kaip išvestiniai piliečių kompetencijos kriterijai, buvo esminė Amerikos koncepcijų apie rinkimų teisę dalis – kartais jie buvo deklaruojami atvirai, nors dažniausiai jais buvo naudojamasi kur kas subtiliau.[7] XIX a. pabaigoje (ir XX a. pradžioje) baltasis elitas susikūrė rasinių kategorijų ir rasinės tapatybės „mokslą", kuris skelbė, jog ištisos imigrantų tautos yra moraliai ir intelektualiai atsilikusios. Vieną žinomiausių ir įtakingiausių šio pobūdžio traktatų parašė Edwardas A. Rossas, Amerikos sociologų asociacijos steigėjas bei prezidentas ir prezidento Theodore'o Roosevelto patarėjas. Jis argumentavo, jog visi imigrantai, išskyrus atvykstančius iš Anglijos ir Šiaurės Europos, yra beraščiai ir amoralūs žmonės, nesugebantys atsakingai naudotis pilietybės teisėmis. Būdami neturtingi ir lengvatikiai, jie atiduoda savo balsus politiniams machinatoriams, pažadantiems jiems pinigų ar kitokių gėrybių. Imigrantai kalti dėl korumpuotos politikos miestuose. Mėgindamas parodyti, koks jis neprietaringas, Rossas savęs klausė, ar net tie imigrantai, kurie nėra „sugadinti" arba „suklaidinti", gali kuo nors prisidėti prie Amerikos politinio gyvenimo. Ne, skelbė jo išvada, nieko negalime laimėti įsileisdami „minias svetimšalių, dar nebaigusių pilietiškumo lopšelio" ir suteikdami jiems balsavimo teisę:[8]

[5] Žr. Joseph Sullivan, „Trenton Relaxes Rules for Voting by the Homeless", *New York Times*, April 20, 1991, p. 26.

[6] *Carrington v. Rash* 380 U.S. 102 (1965).

[7] Žr. Rogers Smith, „Beyond Tocqueville, Myrdal, and Hartz: The Multiple Traditions in America", *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3 (Sept. 1983): 549–566.

[8] Edward A. Ross, *The Old World and the New* (New York: The Century Company, 1913), p. 276.

Reikia pripažinti paprastą tiesą, kad retas imigrantas savo intelektiniame krepšyje atsiveža ką nors mums naudinga. ... Konfliktai, kurie kyla dėl to, kad tarp mūsų esama daugybės rinkėjų su viduramžiška mąstysena, yra grynas energijos švaistymas.[9]

Ginčai dėl pareigūnų kvalifikacijos yra ne mažiau intensyvūs nei dėl rinkėjų kompetencijos. Pareigūnai, įstatymų leidėjai ar administratoriai teoriškai atstovauja savo rinkėjų interesams. Todėl, bent jau teoriškai, pakeitę atstovų tapatybę arba susilpninę rinkėjų galią juos kontroliuoti, galime pakeisti sprendimų, kuriuos jie priims, pobūdį. Erdvėlaivio katastrofos komisijos rekomendacija įtraukti į programos vadovybės sudėtį astronautų atstovų vadovavosi šia logika: astronautams labiau nei kam nors kitam rūpi erdvėlaivio saugumas, tad priimdami sprendimus jie teiktų pirmenybę saugumui.

Tačiau ką reiškia „atstovauti" rinkėjams? Vadinamoji *deskripcinio atstovavimo* koncepcija sako, kad tie atstovai, kurie savo svarbiomis demografinėmis charakteristikomis yra panašūs į savo rinkėjus, geriausiai gali atstovauti jų interesams.[10] Šia atstovavimo samprata remiasi etninių grupių ir lyčių proporcinio atstovavimo tarybose, komitetuose bei kituose atstovaujamuose organuose reikalavimai. Vadovaujamasi idėja, kad žmonės, kuriuos vienija tos pačios demografinės charakteristikos, „galvoja, jaučia ir protauja" panašiai, todėl tikėtina, kad jų politinės simpatijos bus panašios.[11] Alternatyvi, vadinamoji *substancinio atstovavimo* koncepcija sako, kad geriausiai savo rinkėjams atstovauja tie žmonės, kuriuos su rinkėjais vienija bendri politiniai įsitikinimai ir tikslai. Svarbu ne tai, „kas yra atstovai ar kaip jie atrodo, bet kuriais žmonėmis jie rūpinasi, kieno interesus gina".[12]

9 *Ibid.*, p. 276, 279.

10 Hannah Pitkin formuluoja deskripcinio ir substancinio atstovavimo sąvokas savo knygoje *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967).

11 James A. Morone and Theodore R. Marmor, „Representing Consumer Interests: The Case of American Health Planning", *Ethics* 91 (April 1981): 431–450.

12 Morone and Marmor, ibid., p. 438. Klausimą, ar deskripcinis atstovavimas gali generuoti substancinį atstovavimą, kritiškai analizuoja Frank J. Thompson, „Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked?" *Administration and Society* 8 (August 1976): 201–226.

Tam tikra prasme patys šie pavadinimai klaidina, nes niekas neabejoja, jog atstovavimas substancine prasme yra svarbesnis už išorinių charakteristikų panašumą. Tačiau deskripcinio atstovavimo idėja nėra tokia kvaila, kaip kartais ji vaizduojama, nes ne bet kuri bendra demografinė charakteristika tenkina deskripcinio atstovavimo reikalavimą. Veikiau tik tada, kai kuri nors viena ar keletas demografinių charakteristikų, tokių kaip rasė, religija ar lytis, nulemia galios ir galimybių pasiskirstymą visuomenėje, šios charakteristikos turi tapti atstovavimo pagrindu, kad būtų garantuota, jog žmonėms, esantiems silpnesnėje šios skiriamosios linijos pusėje, būtų deramai atstovaujama. Visuomenėje, kurioje rasė nubrėžia svarbią skiriamąją politinę liniją ir kurioje ji esmingai veikia žmonių politines pažiūras, mažumoms gali būti reikalingi atstovai, priklausantys tai pačiai rasei. Ten, kur lytis yra svarbi politinės galios ir politinių nuostatų determinantė, vyrai gali būti blogi moterų atstovai.

Galiausiai pagrindinis atstovavimo kriterijus yra ne tai, ar atstovai ir jų rinkėjai pasižymi tomis pačiomis demografinėmis charakteristikomis, bet tai, ar jie yra *atskaitingi* savo rinkėjams. Kad suvoktume šį skirtumą, pamėginkime atlikti mintinį eksperimentą. Įsivaizduokime, kad užuot rinkę atstovus į Kongresą, leidžiame juos skirti valstijų gubernatoriams. Gubernatorius atsirenka šešis juodaodžius ir keturis baltaodžius, deleguojamus į Atstovų rūmus, ir šis santykis tiksliai atspindi valstijos juodaodžių ir baltųjų gyventojų proporciją. Visi juodaodžiai atstovai mano, kad turto ir pajamų pasiskirstymas tiksliai atspindi tai, ko žmonės nusipelno, kad rasizmas neegzistuoja ir kad moters vieta virtuvėje. Jie remia politines programas, kurios reikalauja nutraukti valstybės paramą neturtėliams, atšaukia Pilietinių teisių įstatymą, suspenduoja visus antidiskriminacinius įstatymus ir imasi priemonių, kurios apribotų moterų galimybes įsigyti aukštąjį išsilavinimą arba padaryti profesinę karjerą. Dauguma juodaodžių valstijos piliečių protestuoja prieš šį paskyrimą teigdami, jog jų interesams nėra atstovaujama. Gubernatorius susitinka su jų lyderiais ir užduoda jiems paprastą klausimą: „Turite savo rasės atstovus, ir netgi jų daugumą. Tad kokia problema?" Problema yra tai, kad mano pateiktoje hipotetinėje schemoje juodaodžiai piliečiai neturi jokios poveikio galios savo „atstovams" ir jokių priemonių, kuriomis pasinaudodami galėtų juos atstatydinti, jeigu šie deramai neatstovauja piliečių politiniams įsitikinimams.

Ginčas dėl rasiniu pagrindu apibrėžiamų rinkimų apylinkių iš dalies yra ginčas dėl šių dviejų atstovavimo sampratų pagrįstumo.[13] Vienu požiūriu, juodaodžiams geriau, jeigu jiems atstovauja bet kokios odos spalvos demokratas, o ne bet kokios odos spalvos respublikonas, nes demokratai paprastai palaiko tas viešosios politikos programas (tokias kaip pozityvaus veiksmo ar miestų ekonominės plėtros programas), kurios yra naudingiausios juodaodžiams. Juodaodžiai turėtų kelti kuo daugiau demokratų kandidatų, o ne užsidaryti juodaodžių daugumos rinkimų apylinkėse ir kelti į save panašius kandidatus. Be to, jeigu juodaodžiai kandidatuos „proteguojamose", daugiausia juodaodžių apylinkėse, jie galbūt laimės kai kurias atstovų vietas, tačiau nesudarys būtinų aljansų, kurie leistų laimėti daugiau vietų šalies mastu.[14] Kita vertus, atstovas, kurį remia solidi juodaodžių rinkėjų dauguma, veikiausiai būtų labiau jiems atsidavęs nei tas, kurį saisto įsipareigojimai skirtingų grupių koalicijai. Be to, nė vienas juodaodis niekada nebuvo išrinktas į Kongresą baltaodžių dominuojamose apygardose Pietuose, tad be juodaodžių dominuojamų apygardų joks pietinių valstijų juodaodis niekada neturėtų šansų įgyti kongresmeno patirties.[15]

Apygardų rasinio rūšiavimo problema iliustruoja bendresnę atstovavimo dilemą. Bet kurio asmens ar grupės interesai visada yra daugiamačiai, tad bet kuri vienmatė atstovavimo sistema neatsižvelgia į interesus, apibrėžiamus pagal kitus matmenis. Net tie žmonės, kuriuos vienija tam tikros svarbios charakteristikos, tokios kaip rasė arba lytis, turi priešingų interesų kitais matmenimis. Pavyzdžiui, labai skirtingų interesų turi juodaodžiai namų savininkai ir juodaodžiai nuomininkai, moterys darbdavės ir moterys darbininkės.

[13] Sakau „iš dalies", nes juodaodžių daugumos balsavimo apylinkių kūrimas [Kongreso vietoms užimti] buvo respublikonų partijos strategija, naudota prezidento Busho laikais, sukurti respublikonams saugias vietas. Kadangi dauguma juodaodžių tradiciškai balsuoja už demokratus, juodaodžių rinkimų apylinkių sustambinimas faktiškai pašalina už demokratus balsuojančius rinkėjus iš visų kitų baltaodžių daugumos apylinkių. Tad mėginimas kurti juodaodžių daugumos apylinkes rėmėsi toli gražu ne siekiu padidinti juodaodžių atstovavimo galimybes.

[14] Carol Swain, „The Future of Black Representation", *American Prospect*, no. 23 (Fall 1995): 78–83.

[15] Žr. Chandler Davidson and Bernard Grofman, eds., *Quiet Revolution in the South: The Impact of the Voting Rights Act 1965-1990* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994).

Vienas iš argumentų prieš deskripcinį atstovavimą yra tai, kad potencialių atstovavimo kriterijų skaičius beveik yra beribis. Ar kiekvienai etninei ir lingvistinei grupei būtinai specialiai turi atstovauti jos narys? Ar lotynoamerikiečiai ir azijiečiai turi turėti „savo" atstovų? Ir kur nustosime brėžti žmones skiriančias linijas: ar Amerikos meksikiečiai, puertorikiečiai, kubiečiai ir kolumbiečiai visi turi tų pačių interesų? O ką pasakysime apie kitus tapatybės aspektus, kurie turi didelės reikšmės jų politiniams interesams, tokius kaip seksualinė orientacija, pajamų dydis ar išsilavinimo lygis? (Nebraskos senatorius Romanas Hruska kartą iškėlė idėją, kad atstovavimo JAV Aukščiausiajame Teisme nusipelno ir vidutinybės, ne vien talentingieji.)

Būtent šiuo skiriamųjų linijų brėžimo argumentu naudojosi teisėjas Kennedy byloje *Presley v. Etowa County*, kurią aptarėme paskutiniame skyriuje. Kiekvienas valdžios sprendimas remiasi balsavimu, tad kur turime nustoti taikyti Balsavimo teisių įstatymą, kuris iš valstijų įstatymų leidėjų reikalauja gauti Teisingumo departamento pritarimą prieš skelbiant teisės aktus, darančius poveikį balsavimui? Teisėjas Stevensas, šios bylos atskirojoje nuomonėje pateikė kontrargumento pavyzdį. Pažvelkime į istorinę patirtį, – sakė jis. „Čia turime atvejį, kur keli istorijos puslapiai įneša daugiau šviesos nei ištisi tomai loginės argumentacijos ir visos spekuliacijos apie hipotetines linijų nubrėžimo problemas".[16] Pagrindinis Balsavimo teisių įstatymo tikslas buvo užkirsti kelią įvairiems perorganizavimams, kuriais naudojantis Pietuose buvo mėginama atstumti juodaodžius nuo registravimosi ir balsavimo arba padaryti jų balsus bereikšmius. Organizacinė gudrybė, kuria baltieji naudojosi Etowa grafystėje – pareigybių perskirstymas išrinkus juodaodį – juodaodžių balsus neabejotinai darė bereikšmiais. Tokiems perorganizavimams turi būti iš anksto pritarta. Ir tai išsprendžia problemą.

Apygardų rasinio rūšiavimo problemos atveju Stevenso argumentas vėl reikalautų, kad pažvelgtume į istorinę patirtį. Pirminis juodaodžių dominuojamų apygardų kūrimo tikslas buvo nutraukti valstijų vykdomą apygardų pertvarkymo praktiką, kuri daugumai juodaodžių neleisdavo išsirinkti geidžiamo kandidato. Todėl apygardų pertvarkymas, kuris padeda išspręsti šią problemą, turi būti leidžia-

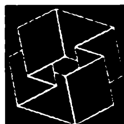
16 Dissent by Justice Stevens, in *Presley v. Etowah County Commission*, 112 S.Ct. 820.

mas. Mums nebūtina išspręsti skiriamųjų linijų klausimą, kad priimtume sprendimą apie apygardų rasinį rūšiavimą Pietuose. Ir jeigu norime svarstyti atstovavimą kitokių grupių pagrindu, galime kiekvieno jų atžvilgiu išsiaiškinti, ar jų nariai nebuvo aukos tokio pat „nesiliaujančio ir išradingo" vengimo laikytis federalinių įstatymų, dėl kurio buvo imtasi specialių priemonių juodaodžių teisėms apginti.

Yra dar kitas silpnesnių interesų atstovavimo problemos sprendimas, t. y. sprendimas, kurio buvo dažnai griebiamasi Amerikos politikoje. Užuot mėginus tiesiogiai pasiekti silpnesnių politinių grupių paritetą dominuojančiose institucijose, kuriamos alternatyvios arba paralelinės institucijos jų interesams atstovauti. Šia strategija rėmėsi Karo su skurdu programa septintąjį dešimtmetį. Siekdama suteikti balso teisę miestų neturtėliams ir mažumoms, federalinė valdžia įsteigė „bendruomeninio veiksmo agentūras" tvarkyti federaliniams fondams, skiriamiems profesiniam lavinimui, ikimokyklinei vaikų priežiūrai ir kitokioms skurdo mažinimo programoms. Federalinių programų taisyklės reikalavo, kad agentūros nepriklausytų nuo vietos valdžios ir kad jų personalą sudarytų jų aptarnaujamų grupių nariai.

Strategija pasiteisino tik iš dalies. Niekas nepasakys, kad Karo su skurdu programai pavyko neturtingus žmones įtraukti į valdymo procesą ar net jiems suteikti pakankamai galių atsverti jau esamų valstybinių tarnybų galią ar juo labiau, kad jai pavyko įveikti skurdą. Tačiau bendruomeninio veiksmo agentūroms pavyko mobilizuoti neturtėlių ir mažumų grupes dalyvavimui rinkimuose, joms į savo veiklą pavyko įtraukti daug juodaodžių, moterų ir mažumų grupių atstovų, niekada nedirbusių valdymo struktūroje; jos suteikė jiems politinės patirties vadovaujant agentūroms ir derantis su kitomis valdžios struktūromis, ir jos privertė įsitvirtinusius politinius agentus su jais skaitytis. 1965 m. visuose JAV valdžios lygmenyse buvo 60 išrinktų juodaodžių pareigūnų, daugiausia žemutiniuose lygmenyse. Nebuvo nė vieno juodaodžio mero. 1981 m. buvo 5014 juodaodžių pareigūnų, tarp jų 170 miestų merų, daugelis kurių savo karjerą pradėjo nuo dalyvavimo bendruomeninio veiksmo programose. Tad strategija, suteikusi anksčiau marginalizuotoms grupėms atstovavimo teisę paralelinėse institucijose, nepadarė revoliucijos, tačiau ji suteikė galimybę naujoms grupėms integruotis į politiką.[17]

[17] Atstovavimo funkcijų ir Karo su skurdu analizę, kuria čia remiuosi, pateikia James Morone, *The Democratic Wish* (New York: Basic Books, 1990).



NARYSTĖS KEITIMAS POLYJE

Elektoratas	Keisk rinkėjams taikomus kvalifikacinius reikalavimus
	Pavyzdiniai kriterijai: nuosavybės turėjimas; rasė; lytis; gyvenamoji vieta; tautybė
Pareigūnai	Keisk atstovavimo sistemą
Deskripciniai	Atstovai renkami pagal demografines charakteristikas (tokias kaip rasė, lytis), kurios juos vienija su rinkėjais
Substanciniai	Atstovai renkami pagal politinius įsitikinimus ir tikslus, kurie juos vienija su rinkėjais
Atskaitingi	Atstovai yra atskaitingi rinkėjams, jeigu rinkėjai yra pajėgūs daryti įtaką atstovams ir juos nušalinti nuo pareigų

Polio supratimui. Argumentai apie rinkėjų kvalifikaciją ir apie atstovavimo sistemas yra strateginės gudrybės, naudojamos siekiant pakeisti galios pasiskirstymą politikos formavimo procese.

Dydžio keitimas

Vienas mėgstamiausių politikos teoretikų laisvalaikio leidimo būdų yra samprotavimai apie politinių vienetų dydžio privalumus ir trūkumus. Jamesas Madisonas užėmė klasikinę „didesnis – geresnis" poziciją savo garsiame 10 straipsnyje *Federaliste* pasisakydamas už Konstituciją.[18] Jis kėlė klausimą, kokia respublika – maža ar didelė – labiau tinka tam, kad jose „būtų išrenkami tikrieji visuomenės gerovės gynėjai". Kokio dydžio respublika gali patikimiau užkirsti kelią tironijai, vykdomai piliečių grupuočių, kurių interesai „prieštarauja

[18] James Madison, „Federalist Paper No. 10", in Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist* (New York: Tudor Publishing Co., 1937), p. 62–70.

kitų piliečių teisėms arba pastoviems ir visuminiams bendruomenės interesams"? Už didelę respubliką jis iškėlė tris argumentus.

Pirma, kadangi net mažai bendruomenei reikia tam tikro minimalaus skaičiaus atstovų (ir, reikia manyti, pareigūnų), jų bus proporcingai daugiau mažoje bendruomenėje nei didelėje. Tuo tarpu atstovavimui „tinkamų" žmonių dalis yra vienoda tiek didelėse, tiek mažose bendruomenėse. Todėl, daro jis tariamai logišką išvadą, didelė bendruomenė teikia daugiau atstovavimui tinkamų kandidatų ir „didesnę tinkamo pasirinkimo tikimybę". Mažesnei bendruomenei tektų semti iš giliau – iškelti mažiau kompetentingų žmonių tam pačiam pareigybių skaičiui užpildyti. Šio argumento pagrįstumas, žinoma, priklauso nuo to, kad „tinkamumas valdyti" laikomas fiksuotu dydžiu, ištekliumi, kurio kiekis bendruomenėje yra ribotas. Jeigu manome, kad tinkamumas valdyti paklūsta aistros dėsniams, jeigu jis, pavyzdžiui, atsiranda ir didėja didėjant dalyvavimo viešajame gyvenime patirčiai, arba kad jis egzistuoja santykiuose tarp atstovo ir atstovaujamų žmonių, o ne atstovo asmeniniame charakteryje, tada kažin ar mus įtikins šis argumentas.

Antra, Madisonas manė, kad „nevertiems kandidatams" būtų sunkiau laimėti rinkimus daugiau gyventojų turinčioje bendruomenėje, arba, kaip jis pasakė, „sėkmingai pasinaudoti tomis bjauriomis gudrybėmis, kurių taip dažnai griebiamasi rinkimuose". Tai yra mažų mažiausiai ginčytina tezė, kaip pripažino pats Madisonas. Juk galima veikiau tarti, kad didelėse grupėse žinodami, kad jų balsas „nedaug reiškia", žmonės bus mažiau kritiški ir atidūs vertindami kandidatus.

Trečiasis argumentas buvo svarbiausias ir būtent dėl jo Madisonas dažniausiai prisimenamas. Kuo didesnė bendruomenė, tuo didesnę interesų įvairovę ji apima, ir todėl mažiau tikėtina, kad kokia nors jos narių dauguma turės bendrą interesą arba „motyvą pažeidinėti kitų piliečių teises". Be to, daugumai, kurią sudaro didelis žmonių skaičius, būtų sunkiau imtis suderintų veiksmų.

Naudodamasis ta pačia logika, vienas iš mano bičiulių (niekada nestudijavęs politikos mokslų) patarė man pasirinkti butą daugiabučiame name su pora šimtų butų, o ne su dešimčia ar dvidešimčia. Jis aiškino, jog esant tokiam dideliam narių skaičiui namo bendrija „retai balsuos už dalykus, kurių tu pats nenori, ypač eikvoti savo pinigus". Tai tiesa, pagalvojau, bet kas, jeigu aš *noriu*, kad būtų sutaisy-

tas kiauras stogas arba kad būtų sutvarkyta aplinka? Daugumos nerangumas man būtų naudingas tik tuo atveju, jeigu vienintelis man rūpimas klausimas būtų eikvoti ar neeikvoti savo pinigus pastatui ir jeigu visada būčiau prieš jų eikvojimą. Tačiau jeigu man rūpėtų ir kiti viešųjų pastangų aspektai – vandentiekio ir šildymo sistemų priežiūra, patogumai bei patobulinimai, didinantys mano buto kapitalinę vertę – tai Madisono siūlomas principas man nebūtų naudingas.

Šis Madisono straipsnis *Federaliste* davė pradžią ištisam žanrui Amerikos politinėje teorijoje: abstraktiems argumentams, kuriais mėginama parodyti, jog didesni ar mažesni politiniai vienetai logiškai ir neišvengiamai generuoja geresnius viešosios politikos sprendimus. Visi jie remiasi implicitine gerų ir blogų interesų konflikto prielaida (žr. 8 skyrių) ir visuose argumentuojama, jog tam tikras politinio vieneto dydis sustiprins gerus interesus. Antai Grantas McConnellas, šiuolaikinis Madisono sekėjas, kelia idėją, jog žemės ūkio, darbo santykių bei verslo reguliavimas turi būti vykdomas didesnio masto politinių vienetų:

> Vien materialinių vertybių siekis labiau būdingas siauram nei plačiam rinkėjų ratui; „altruistiniai", „sentimentalūs" arba „viešieji" interesai lengviau pasireiškia ir sulaukia didesnės paramos didelėse rinkėjų bendruomenėse.[19]

Tačiau Amerikos politinėje kultūroje egzistuoja ir stipri priešinga tradicija, teikianti pirmenybę mažiems sprendimų priėmimo vienetams.[20] Maža bendruomenė aukštinama kaip žmogiškųjų vertybių šaltinis. Ji grindžiama asmeniniais, vienas kitą pažįstančių žmonių santykiais, o ne biurokratinėmis, kabinetinėmis žiniomis. Sakoma, jog mažesniuose vienetuose sprendimai priimami geriau pažįstant problemas, remiantis asmeninės patirties žiniomis bei intuityviu neapčiuopiamų bendruomeninių vertybių suvokimu. Maži vienetai gali dorotis su konfliktais ir rasti lanksčių bei neformalių sprendimų, o dideli vienetai turi remtis formalesnėmis ir nelanksčiomis taisyklėmis. Būdamos labiau homogeniškos, mažos bendruomenės, spręsdamos savo konfliktus, gali kliautis bendruomeninės ištikimybės ir solidarumo jausmais. Galiausiai ir visiškai

[19] Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Random House, 1966), p. 117.

[20] McConnell, *ibid.*, ch. 4 pateikia puikią mažų vienetų ideologijos analizę.

priešingai Madisono argumentacijai, mažos grupės teikia daugiau galimybių racionaliam problemų svarstymui, nes tik nedidelis žmonių skaičius gali realiai kalbėtis, klausyti, aptarinėti, diskutuoti, kritikuoti ir argumentuoti. Štai šiuolaikinė versija argumento, jog maži vienetai generuoja geresnius politinius sprendimus:

> Bendruomenės problemų sprendimai, priimami pačios bendruomenės lygiu, potencialiai yra geresni už tuos, kurie priimami nacionaliniu lygiu, nes tik bendruomenės lygmenyje ji gali būti suvokta kaip visuma ... ir tik šiame lygmenyje gali būti organizuotas platus piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese, o jų indėlis gali papildyti profesionalų indėlį.[21]

Yra ir kita, mano požiūriu, įtaigesnė argumentacijos linija ginant mažų politinių jurisdikcijų pranašumą. Mažiems vienetams teiktina pirmenybė ne todėl, kad jie (tariamai) generuoja geresnius substancinius politinius sprendimus, bet todėl, kad jie atveria daugiau galimybių individams dalyvauti politiniame procese. Remiantis Madisono logika, mažesnėje jurisdikcijose pareigūnai sudaro didesnę piliečių dalį nei didesniame vienete. Savo ruožtu dalyvavimas politiniame gyvenime vertinamas už patirtį, kurią jis suteikia individams, ir už tarpusavio santykius, kuriuos jis kultivuoja. Kur daugiau tokio dalyvavimo, ten daugiau dialogo ir svarstymo, daugiau šansų, kad klostysis asmeninio pasitikėjimo ir ištikimybės ryšiai, daugiau galimybių spręsti konfliktus maksimaliai atsižvelgiant į konfliktuojančius interesus.[22]

Jokie normalūs politiniai debatai neišsiverčia be centristinės pozicijos, švelninančios kraštutines pozicijas. Kai kurie socialiniai teoretikai tariasi suradę geriausio dydžio politinio vieneto mįslės sprendimą klausdami: „Geriausio kokiam tikslui?" Didesnis ar mažesnis valdymo vienetas nėra gėris pats savaime, bet tik kaip priemonė geidžiamam tikslui pasiekti.[23] Atsakymą duoda praktika: ma-

21 James L. Sundquist and David W. Davis, *Making Federalism Work* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969), p. 250.

22 Žr. Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy* (New York: Basic Books, 1980); Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984).

23 Aaron Wildavsky, „A Blas Toward Federalism"", in *Speaking Truth to Power* (Boston: Little, Brown, 1979), p. 147.

žesni vienetai gali būti geresni teikiant tokias paslaugas kaip policinė apsauga arba šiukšlių surinkimas; didesni vienetai gali būti geresni užtikrinant šalies gynybą arba plėtojant kosminių tyrimų technologiją. Analitinis klausimas atsiremia į praktinį klausimą. Šiuo požiūriu, kiekviena viešosios politikos problema turi savo „implicitines masto charakteristikas", arba skirtingus būtinų išteklių, politinės paramos ir klusnumo lygius. Politinė valdžia turi būti struktūrizuojama į tokio dydžio politinius vienetus, kurie garantuotų išteklių tiekimą, skatintų reikiamą klusnumą ir mobilizuotų pakankamą politinę paramą.[24]

Pagal šią koncepciją, politikos problemos atsiranda dėl to, kad „valdžia ir jos piliečiai sąveikauja tokiomis aplinkybėmis, kai teisiškai apibrėžtos teritorinės ribos vis labiau neatitinka politinio lauko, kuriame jie sąveikauja, ribų".[25] Ši metafora sugestijuoja, jog politikos problemų sprendimai randami mechaniškai, o ne išsikovojami politinių varžybų procese. Nukreipdama mūsų dėmesį į tikslus (geriau kuriam tikslui?), o ne į paskirstymą (geriau kuriems?) ši koncepcija nuslepia galios paskirstymo problemas ir paverčia jas techninėmis problemomis.

Giluminis šių debatų klausimas yra ne tai, ar „maža yra gražu", bet tai, kas turi valdžią tam tikroje arenoje. Kaip teisingai pastebi McConnellas, „esminė mažų vienetų ideologijos klaida yra tai, kad ji nekelia valdžios paskirstymo organizacinio vieneto viduje klausimo".[26] Tas pat, žinoma, pasakytina ir apie didelių vienetų ideologiją. Slaptoji istorija, glūdinti už viešųjų ginčų dėl politinių vienetų dydžio, yra konkrečių interesų kovos istorija.

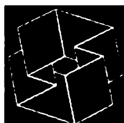
Madisono deklaruojamas tikslas *Federaliste* – užkirsti kelią grupuotėms (*factions*) „viešąjį interesą" arba „kitų interesus" aukoti savo aistrų ir interesų naudai. Grupuotę, jo požiūriu, gali sudaryti piliečių mažuma arba dauguma. Viešojo intereso Madisonas netapatino su tuo, ko nori dauguma. Daugumos valia gali prieštarauti

24 Paul R. Schulman, *Large-Scale Policy Making* (New York: Elsevier, 1980). Frazė „implicitinės masto charakteristikos" pasirodo p. 78.

25 Eugene Smolensky et al., „An Operational Approach to an Efficient Federal System, Part 1, On the Specification of Horizontal Relationships". Mimeograph. Cituojama pagal Wildavsky, op. cit. (išn. 23).

26 McConnell, *op. cit.* (išn. 19), p. 115.

bendruomenės interesams. (Iš čia garsioji frazė „daugumos tironija".) Todėl jis mėgino sukonstruoti sistemą, kuri labai apsunkintų bet kuriai daugumai pasiekti savo tikslą ir visiems primesti savo valią. Jo argumentacija už didelę respubliką grindžiama įsitikinimu, jog kuo didesnė bus piliečių visuomenė, tuo sunkiau bus atsirasti kokiai nors daugumai ir jai imtis suderintų veiksmų.



SPRENDIMŲ PRIĖMIMO VIENETŲ DYDŽIO KEITIMAS

Geriau mažesni	*Geriau didesni*
1. Mažose bendruomenėse žmonės pažįsta vienas kitą, jose labiau tikėtini empatijos santykiai. Sprendimai grindžiami tiesioginiu bendruomenės pažinimu.	Didesnė bendruomenė teikia didesnę galimų atstovų atranką ir daugiau šansų atrasti kompetentingesnių.
2. Mažos bendruomenės gali naudoti lanksčius ir neformalius sprendimus, kliautis lojalumu ir empatija spręsdamos konfliktus. Mažos bendruomenės teikia daugiau galimybių racionaliam svarstymui.	Demagogams čia sunkiau nei mažose bendruomenėse sulaukti plačios paramos. Sprendimai grindžiami veikiau protu, o ne emocijomis.
3. Mažoje bendruomenėje lengviau suformuoti vieningą daugumą, todėl valdymas yra lengvesnis; mažesnė pato padėties tikimybė.	Kuo didesnė bendruomenė, tuo mažesnė tikimybė, kad kuriuo nors klausimu susiformuos vieninga dauguma. Mažesnė tikimybė, kad politikoje įsivyraus kokia nors interesų grupė.
4. Mažos bendruomenės teikia daugiau galimybių žmonėms dalyvauti politiniame gyvenime.	Mažam elitui sunkiau užgrobti valdžią.

Polio supratimui. Argumentai apie politinių vienetų dydį yra strateginės priemonės, kurias naudojant vieni žmonės įgyja didesnę galią kitų sąskaita.

Madisono straipsnyje kalbama apie abstrakčias daugumas ir mažumas, atsietai nuo konkrečių politinių problemų. To meto Amerikos visuomenė galėjo būti dalijama į daugumą ir mažumą pagal labai įvairius matmenis: pagal baltųjų ir juodaodžių, moterų ir vyrų, vaikų ir tėvų, sveikuolių ir ligonių, anglikonų ir neanglikonų, gabiųjų ir negabiųjų priešstatą. Tačiau Madisonas kalba tik apie vieną – nuosavybės – matmenį: „Įprastas ir nuolatinis grupuočių atsiradimo šaltinis yra skirtingas ir nelygus nuosavybės pasiskirstymas. Tie, kurie ją turi, ir tie, kurie jos neturi, visuomenėje visada sudaro grupes su priešingais interesais." Konkretūs grupuočių keliamo pavojaus pavyzdžiai jam yra „jų siautulys reikalaujant popierinių pinigų, skolų atleidimo ir lygaus turto padalijimo". Tad Madisono siūlytas konstitucinis projektas gali būti interpretuojamas kaip mėginimas užkirsti kelią neturtingųjų daugumai imtis jungtinių veiksmų: sulyginti visų turtą, arba siauriau, kaip mėginimas įtikinti ekonominį elitą palaikyti Konstituciją, suteikiančią garantiją, jog jo turtas bus saugus esant nustatytam režimui.

Madisono ir jo sekėjų argumentai už didesnius politinius vienetus ir už saugiklius prieš daugumos įsigalėjimą iš tikrųjų buvo tik strateginės priemonės siekiant išlaikyti valdžią tam tikros mažumos rankose. Abstraktūs argumentai apie „geriausio dydžio" jurisdikciją visada turi būti interpretuojami šiame antrame lygmenyje kaip argumentai, pateisinantys konkrečią politinės galios konfigūraciją.

Federalizmo peripetijos

Nesutarimai dėl politinių vienetų dydžio glaudžiai siejasi su reikalavimais mažinti arba didinti sprendimų priėmimo vienetų skaičių. Amerikos federalizmo sistemoje tai siejasi su debatais dėl centralizavimo ir decentralizavimo. Sistemoje su daugeliu politinių vienetų kiekvienas vienetas aprėpia mažiau žmonių; ir atvirkščiai, visiškai centralizuotoje sistemoje visi susidurtume tik su vienu sprendimų priėmimo vienetu. Todėl teoriniai argumentai už decentralizaciją arba už centralizaciją dažnai apeliuoja į tariamus mažesnių arba didesnių vienetų privalumus.

Kaip ir teorijos dėl vienetų dydžio, politiniai ginčai dėl federalizmo paprastai yra abstraktūs ir metaforiniai. Decentralizacija suteikia valdžią žmonėms, kurie yra „šalia problemų", kurie „žino padėtį vietoje". Ji toleruoja skirtingus sprendimus, tenkinančius skirtingus vietinius poreikius. Valstijos veikia kaip „politinės laboratorijos", kuriose galima eksperimentuoti su naujomis idėjomis prieš jas taikant visai šaliai.[27] Centralizacijos šalininkai pasakoja kitokią istoriją. Išskaidžius valdžią į daugelį smulkių jurisdikcijų, susikuria vietos elito valdžia, kuri vykdo *status quo* išsaugojimo politiką, savo įstatymais įtvirtina rasinius bei kitokius prietarus ir priešinasi galios bei turto perskirstymui.

Socialinės rūpybos reforma, įvykdyta šiame dešimtmetyje, iliustruoja, kaip substancinė problema (šiuo atveju skurdas ir jo mažinimas) gali būti performuluojama konstitucinės inžinerijos terminais. Žinoma, daug ginčijamasi dėl specifinių programos taisyklių, pavyzdžiui, dėl to, kas turi teisę gauti AFDC pašalpą (šeimų su priklausomais vaikais pašalpą), kiek ilgai ji gali būti teikiama ir ar pašalpos gavėjas turi dirbti arba gyventi su savo tėvais. Tačiau bendresnis ginčas dėl to, ar pati programa turi būti traktuojama kaip teisės realizavimo įrankis, ar tik kaip šalpos forma, yra ginčas dėl to, kam suteikti galią nustatyti programos taisykles – Kongresui ar penkiasdešimčiai valstijų. Ši 1935 m. sukurtoji programa, interpretuojama pirmąja prasme, suteikė plačių galių federalinei valdžiai nustatant pagrindines jos taisykles ir ji iš valstijų reikalavo gauti federalinės valdžios leidimą, kai šios siekė pakeisti nacionalines taisykles. Interpretuojant programą antrąja prasme atliekama ne vien fiskalinė pertvarka; programos vykdymo galia perleidžiama valstijoms; joms suteikiama plati nuožiūros laisvė paskirstant fondus ir jas riboja tik kelios federalinio lygmens taisyklės.

Iš pirmo žvilgsnio, daugelis politikų ir kitų šio ginčo dalyvių nesutaria dėl federalinės valdžios ir valstijų kompetencijos ribų. Respublikonai paprastai įtariai žvelgia į „išsipūtusią" (federalinę) val-

[27] Laboratorijos metaforą pirmasis panaudojo Aukščiausiojo Teismo teisėjas Louisas Brandeisas byloje *New State Ice Co. V. Liebman*, 285 U.S. 262 (1932), vėliau ją išpopuliarino Niujorko gubernatorius Nelsonas A. Rockefelleris knygoje *The Future of Federalism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963), p. 53–54.

džią teigdami, kad valstijoms reikia didesnio lankstumo ir kad vietos pareigūnams turi būti suteikta teisė nustatyti programos taisykles, nes jie geriau žino vietos darbo rinką ir ekonomines sąlygas. Demokratai ir neturtėlių teisių gynėjai paprastai argumentuoja už federalinio lygmens programą, nes, jų manymu, valstijų pareigūnai būtų akli neturtėlių poreikiams ekonominio sąstingio laikais, tačiau federalinė programa garantuoja automatišką rūpybos išmokų padidėjimą, kai ekonominės sąlygos pablogėja. Pažvelgus į dalyką giliau matyti, jog Kongreso partijų politika 1995 m. rūpybos reformos atveju neatspindėjo jų nesutarimo esminiu klausimu – ar AFDC turi būti mažesnė ir taupesnė, ar didesnė ir dosnesnė. Nors gubernatoriai respublikonai (1995 m. jų buvo 30) norėjo, kad federalinė valdžia didesnę programos kontrolės dalį perleistų valstijoms, nors dauguma respublikonų palaikė išlaidų rūpybai apkarpymą ir nors respublikonai kontroliavo Kongresą, daugelis Kongreso respublikonų, kartu su demokratais, nenorėjo programos paversti šalpos programa, nes tai būtų reiškę jų pačių politinės galios apkarpymą. Jie norėjo išsaugoti savo galią ir prižiūrėti jų kuruojamas programas bei nustatinėti tokias programos taisykles (pavyzdžiui, draudžiančias skirti pašalpą už vaikus, gimusius ne santuokoje), kurios išreiškė jų pačių politinius įsitikinimus.[28]

Tad federalizmo klausimas nėra tik politinių vienetų dydžio ir skaičiaus klausimas. Kartu tai yra ir valdžios galių klausimas. Tikroji problema iškyla tada, kai mėginama aiškintis, kokiais santykiais turi būti siejami šie vienetai: kurie iš jų turės jurisdikcijos galią kitų atžvilgiu, kuriais klausimais ir su kokiomis tos jurisdikcijos įtvirtinimo galiomis? Pati federalizmo idėja yra savotiškas paradoksas. Ji mėgina sudedamųjų politinių vienetų autonomiją derinti su nacionalinių institucijų suverenumu. Šis priešingų principų junginys gali gerai veikti retorikos lygmenyje – Nelsonas Rockefelleris aukštino federalizmą kaip „stabilumą be sąstingio", kaip „saugumą be inercijos" ir kaip „įvairovę vienybėje"[29], tačiau tokia poezija neišsprendžia konfliktų konkrečiose situacijose.

[28] Žr. Jeffrey L. Katz, „Members Pushing to Retain Welfare System Control", *Congressional Quarterly*, January 28, 1995, p. 280–283; Jeffrey L. Katz, „Governors Splito n Welfare: Funding Methods at Issue", *Congressional Quarterly*, February 4, 1995, p. 370.

[29] *Op. cit.* (išn. 27), p. 7.

Daugelis mėgino rasti federalizmo efektyvaus funkcionavimo formulę. Jamesas Sundquistas ir Davidas Davisas savo knygą apie federalizmą pradeda nuo pamatinės prielaidos, kad „federalinių programų vykdymo efektyvumas labiausiai priklauso nuo bendruomeninių institucijų pajėgumo inicijuoti, planuoti ir koordinuoti savo veiksmus".[30] Todėl federalinės agentūros turi „pagarbiai traktuoti" vietines tarnybas ir prižiūrėti, kaip naudojami federaliniai fondai. Tačiau „federalinės agentūros negali taikstytis su bet kokiais vietinių planavimo procedūrų rezultatais. Jos privalo užkirsti kelią ne tik *nepateisinamam išlaidavimui,* bet ir visiems projektams, kurie *federalinių programų fondus gali paskirstyti neteisingai* arba yra nesuderinami su nacionaliniais tikslais ... [Jos] privalo garantuoti tai, kad „vienos bendruomenės sprendimai nedarytų žalingo poveikio kitoms".[31] Nustatę šiuos kriterijus (kurie, kaip šios knygos skaitytojai jau suvokia, yra guminiai), autoriai siūlo šią galių padalijimo tarp federalinių ir vietos valdžios organų formulę:

> Vienas dalykas, kai federaliniai pareigūnai nubrėžia raudonąją liniją vietos valdžios projektui pasitelkdami neteisėtumo, išlaidavimo, teisingumo pažeidimo, diskriminacijos, taršos ar fondų stygiaus argumentus, ir visai kitas dalykas, kai jie, neturėdami tokių argumentų, kišasi į vietos bendruomenių sprendimus.[32]

Šio pobūdžio retorinės formulės gali pasitarnauti tik kaip ginklai kovose dėl valdžios. Pagrindinė viešosios politikos problema yra ne tai, ar specifinis galios padalijimas tarp federalinės, valstijų ir vietos valdžios organų leidžia traukiniams judėti pagal grafiką, bet tai, kaip jis paveikia tiek politinės valdžios, tiek materialių rezultatų pasiskirstymą. Klausimą galime suformuluoti dar konkrečiau: Ar centralizuotų ir decentralizuotų sistemų paskirstomieji rezultatai išties skiriasi? Ar jie yra sistemiškai palankesni skirtingoms žmonių grupėms?

Dažnai tariama, kad federalinė valdžia labiau nei valstijos ar miesto valdžia yra linkusi griebtis perskirstymo. Viena vertus, ji tu-

30 Sundquist and Davis, *op. cit* (išn. 21), p. 243.

31 Ibid., p. 249, išskirta mano.

32 Ibid.

ri daug didesnę apmokestinimo bazę nei valstijos ar miestai (kuriems tenka kliautis pardavimų ir turto mokesčiais) ir todėl ji turi jau grynai fiskalinę galią imtis perskirstymo. Nustatydama įvairias sąlygas savo gausiose federalinės paramos programose, ji gali priversti miestus ir valstijas vykdyti nacionalinius tikslus, nukreipdama pinigų srautus į neturtingesnius regionus arba teikdama paramą politiškai bejėgėms mažumoms.

Kita vertus, federalinė valdžia yra labiau linkusi griebtis perskirstymo politikos dėl to, kad miestai ir valstijos turi daug pralaidesnes sienas. Jeigu miestai ar valstijos mėgintų vykdyti perskirstymo politiką, verslo įmonės ir individai, vengdami didesnių mokesčių, pasitrauktų iš jų jurisdikcijos; o jeigu vieni jų dosniau nei kiti žarstytų socialines programas, iš kitų jurisdikcijų atsikeltų nauji gyventojai siekdami jomis pasinaudoti.[33] Tuo tarpu federalinės valdžios sienos palyginti yra nepralaidžios. Žmonės negali lengvai palikti šalies vengdami nacionalinių mokesčių (nors jie gali perkelti savo pinigus už JAV ribų), o imigraciniai apribojimai stabdo potencialių socialinės paramos prašytojų antplūdį.

Verta pabrėžti, jog šis struktūrinis argumentas šauna visiškai priešinga kryptimi nei Madisono argumentas už didelę respubliką. Madisonas manė, kad pajamų ir turto sulyginimo šalininkai turėtų mažiau sėkmės šansų didelėje nacionalinėje arenoje, kur jiems būtų sunkiau suformuoti daugumą. Šiandieną, priešingai, vyrauja įsitikinimas, jog perskirstymas labiau tikėtinas nacionaliniame lygmenyje, nes tik čia egzistuoja jurisdikcija, iš kurios gyventojams sunku ištrūkti.

Ekonominio augimo skatinimo politika teikia įdomų ribų sąveikos su politika pavyzdį.[34] Žemės naudojimo taisyklės, statybų reguliavimas bei zonavimas tradiciškai buvo vietos valdžios prerogatyva, ir ekonominis augimas savo ruožtu buvo plačiai pripažįstamas vietos bendruomenių tikslas joms naudojantis šiomis galio-

[33] Miestų atveju šį argumentą kelia Paul Peterson, *City Limits* (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Paul Peterson and Mark Rom, *Welfare Magnets* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1990) tą patį argumentą taiko valstijų atvejui.

[34] Plačiau žr. Jeffrey R. Henig, *Public Policy and Federalism* (New York: St. Martin's, 1985), ch. 7.

mis. Atrodo, jog ekonominis augimas, kaip didėjantis bendras pyragas, kiekvienam duoda daugiau: daugiau darbo vietų, daugiau būstų, daugiau klientų, daugiau naujų verslo galimybių ir daugiau mokesčių įplaukų viešosioms paslaugoms finansuoti. Tačiau maždaug nuo septintojo dešimtmečio žmonės kai kuriose sparčiai besivystančiose bendruomenėse ėmė suvokti neigiamus augimo padarinius: taršą, parkų ir žaliųjų plotų naikinimą, didėjančius mokyklų kaštus, perkrautas transporto sistemas, didėjantį nusikalstamumą, istorinių statinių naikinimą ir viešųjų paslaugų perkrovą. Nuo aštuntojo dešimtmečio daugelis bendruomenių savo zonavimo bei statybų kodeksais pradėjo riboti augimą ribodamos naujų statybų skaičių bei pobūdį.

Daugelio šių apribojimų padarinys yra tai, kad nukenčia mažumos ir neturtingesnieji. Sklypo minimalaus dydžio reikalavimai arba draudimai statyti daugiabučius ir daugiašeimius namus ir bendros būstų pasiūlos ribojimas išliekant tai pačiai paklausai, didina būsto įsigijimo kaštus. Augimo ribojimo arba „planuojamos" plėtros politika, kai kurių jos kritikų nuomone, yra užslėpta diskriminacija. Mažumų ir neturtėlių teisių gynėjai dažnai mėgina iškelti šią problemą į platesnę valstijų jurisdikcijos areną. Kai kur jiems pavyko išsikovoti valstijų įstatymus, kurie bendruomenėms draudžia riboti pigesnių būstų statybą arba pasiekti, kad valstijų teismai panaikintų zonavimo taisykles. Tačiau pats sprendimų priėmimo vienetas – nesvarbu, bendruomenės, valstijos ar federaliniame lygmenyje – nenulemia tai, ar bus vykdoma diskriminacinė politika. Vienos bendruomenės savo galias naudoja diskriminaciniams tikslams, o kitos to nedaro. Vienos valstijos imasi perskirstymo, o kitos to nedaro. Viskas priklauso nuo jėgų konsteliacijos konkrečiame politiniame vienete.

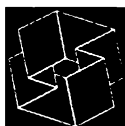
Augimo kontrolės centrų pasirinkimas – vietos valdžios ar valstijos valdžios lygmenyje – vis dėlto daro poveikį tam, kaip augimo nauda ir našta bus paskirstoma tarp bendruomenių. Augimas kaip nors arba kur nors neišvengiamai vyksta.[35] Kol vietos bendruome-

[35] Nors gimstamumas mažėja, daugėjančios skyrybos, bei vėlyvos santuokos ir ilgesnio gyvenimo tikimybė didina namų ūkių proporciją ekonomikoje, tad ir naujų būstų paklausą.

nės išlaiko savo politinę galią, augimo kaštus jos gali perstumti kitur. Tos iš jų, kurios priima diskriminacines taisykles, išstumia mažas pajamas gaunančias, daugiavaikes, etninių mažumų šeimas į kitas bendruomenes. Labai tikėtina, kad bendruomenės, kurios pirmos griebiasi diskriminacinės politikos, bus tos, kurios jau yra labiausiai pasiturinčios ir labiausiai dominuojamos baltųjų, tad vietos valdžios kontrolė tik įtvirtina bendruomenių skirtumus. Perstumiant augimo kontrolės galią į aukštesnį valstijos valdymo lygį padidėja tikimybė, kad augimo padariniai bus lygiau paskirstomi bendruomenėms. Neturtėliai, mažumos ir skurstantys miestai neturi politinio balso pasiturinčių bendruomenių viduje. Valstijų valdžios lygmenyje jie galėtų sudaryti aljansą, kovojantį dėl politikos, kuri iš visų bendruomenių reikalautų padengti jų augimo kaštų dalį. Vis dėlto paveikslas nėra itin rožinis ir šiuo atveju: tikėtina, kad pasiturinčios bendruomenės, net būdamos mažesnės, turės didesnę įtaką valstijų valdžiai.

Taigi aukštesnio lygmens valdžia visada turi galimybę vykdyti perskirstymą tarp žemesnio lygmens valdžios vienetų. Ji net gali turėti tam tikrų svertų perskirstymui vienetų viduje veikti, ypač skirstydama finansinę paramą ir nustatydama jos gavimo sąlygas. (Gausi pinigų būstų statybai, jeigu sutiksi tam tikrą jų dalį skirti pigių būstų nepasiturintiesiems statybai.) Tačiau ar aukštesniojo lygmens valdymo vienetai federalinėje sistemoje faktiškai vykdo perskirstymo politiką ir kokio pobūdžio perskirstymo politiką jie vykdo – nėra klausimai, atsakymai į kuriuos priklauso vien nuo jų dydžio ar nuo to, kokiais prievartos instrumentais jie disponuoja. Atsakymai veikiau priklauso nuo konkrečių nuostatų bei interesų konsteliacijų, įsivyraujančių platesnėje politinėje arenoje.

Argumentai, kuriais grindžiami siūlymai sprendimų priėmimo galią perkelti į aukštesnį arba į žemesnį valdžios lygmenį federalinėje sistemoje, paprastai apeliuoja į efektyvumą, teisingumą arba visuomenės interesą. Mums sakoma, jog tam tikrame lygmenyje priimami sprendimai generuoja kokybiškesnę politiką. Tačiau iš tikrųjų visi tokie argumentai remiasi tik viltimi, jog tam tikras interesas yra stipresnis specifinėje arenoje.



Galių paskirstymas tarp valdžios lygmenų

Argumentai už decentralizavimą	*Argumentai už centralizavimą*
1. Suteikiama valdžia vietos pareigūnams, kurie geriau pažįsta savo bendruomenes.	Suteikiama valdžia šalies lygmens pareigūnams, kurie mažiau provincialūs, mažiau veikiami vietos prietarų ir interesų.
2. Toleruojama sprendimų įvairovė, atsižvelgiama į skirtingus vietos poreikius.	Skatinami sprendimai, grindžiami labiau techniniais, o ne siaurais vietiniais sumetimais.
3. Leidžia vietos ir valstijų valdžiai eksperimentuoti su naujomis idėjomis ir įgyti žinių apie efektyviausius sprendimus.	Leidžia standartizuoti sprendimus visose jurisdikcijose, didina teisingumą (nes visi traktuojami vienodai).
4. Suteikia bendruomenėms daugiau autonomijos ir taip didina narių laisvę.	Leidžia centrinei valdžiai perskirstyti galią ir išteklius mažesnėse jurisdikcijose, ir taip veda į didesnę lygybę.

Polio supratimui. Argumentai apie valdžios galių paskirstymą tarp skirtingų valstybės politinių vienetų yra strategijos, kurios konkuruojančių interesų naudojamos galiai ir ištekliams perskirstyti.

Į visus valdžios restruktūrizavimo siūlymus dera pažvelgti šiuo gilesniu aspektu. Gali būti ginčijamasi dėl rinkimų apygardų sudarymo principų, dėl įstatymų leidėjų ir teismų kompetencijos ar dėl privataus/viešojo sektoriaus efektyvumo. Tačiau už kiekvieno tariamai techninio argumento, kad kitokia valdžios struktūra esą garantuoja geresnį rezultatą, slypi konkuruojantys interesai ir pastanga pakeisti jų galių balansą. Siūlant struktūrinius pakeitimus tikimasi suskaidyti senus arba potencialius aljansus, sukurti naujus ir taip tam tikram interesui suteikti dominuojančią padėtį.

PABAIGA: POLITINIS PROTAS

Vedami migloto jausmo, jog protas yra švarus, o politika nešvari, amerikiečiai geidžia politiką paversti racionalių sprendimų priėmimo mechanizmu. Šiuolaikinėje literatūroje apie politiką, net politikos teoretikų darbuose, politika apibūdinama kaip „chaosas", „labirintas", „organizuota anarchija". Politika yra „netvarkinga", „nenumatoma", „kliūčių ruožas" politikos vykdytojams; ir ji yra „priešiška aplinka" politikos analitikui. Socialinius teoretikus ir viešuosius pareigūnus sieja „įtempti santykiai", nes viena grupė teikia „disciplinuotus tyrimus", o kita turi „nedisciplinuotų problemų". Politinės programos (*policy*) potencialiai yra racionalios analizės, objektyvumo, tiesos ir visuomenės gerovės siekio sritis. Tačiau pati politika (*politics*) yra emocijų ir aistrų, iracionalumo, savanaudiškumo, trumparegiškumo ir kovų dėl valdžios sritis.

Mėginimas politines programas atskirti nuo politikos remiasi prielaida, kad analizė ir politika gali būti, ir iš esmės yra, skirtingi dalykai. Charlesas Lindblomas, kuris nemano, kad šios dvi sferos dažnai atsiskiria, skirtumus suformulavo labai aiškiai:

> Kai sakome, jog politinės programos *(policies)* priimamos analizės pagrindu, turime omenyje, jog įvairių galimų veiksmų privalumų ir trūkumų analizė suteikia pagrindą pasirinkti tam tikrą veiksmų liniją. Kai sakome, jog politika, o ne analizė lemia politinę programą, turime omenyje, jog ją lemia visi tie įvairūs būdai, kuriais žmonės kontroliuoja, valdo ir veikia vienas kitą.[1]

[1] Charles Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), p. 26.

Daugumai socialinių teoretikų ir daugeliui politikos praktikų bei analitikų nepatinka griežta proto ir galios dichotomija, ir jie mėgina žengti vidurio keliu, kuris jiems leidžia derinti skirtingų sferų elementus, vis dar postuluojant jų skirtingumą.

Vienoje pusėje turime racionalios analizės vizijas, kurios šiek tiek primena politiką. Lindblomas siūlė mažiau ambicingą racionalios analizės koncepciją, žinomą „išsikapanojimo meno", arba inkrementalizmo, vardais, pagal kurią politikos formuotojai kelia sau labai kuklius tikslus (inkrementinė kaita) ir svarsto tik labai ribotą alternatyvų skaičių.[2] Amitai Etzioni siūlė „mišraus skenavimo" koncepciją, kuri derina „racionalistinį" sprendimų priėmimą su inkrementalizmu.[3] Charlesas Schultze'as kėlė idėją, jog politikos analitikai galėtų būti „racionalumo advokatais" politikoje ir veikti kaip atsvara „politiniams advokatams".[4]

Kitoje pusėje turime politikos modelius, kurie šiek tiek primena analizę. Politikos formavimas vaizduojamas kaip nuoseklus procesas, kuris kartais sutrinka. Tam tikra problema yra apibrėžiama ir įtraukiama į darbotvarkę. Ji juda žemyn politinių institucijų konvejeriu nuo parlamentinių komitetų į parlamentų sesijas, kur konvertuojama į „politinį pasirinkimą", arba programą. Programa tada keliauja į biurokratijos valdas ir į tą lauką, kur ji yra įgyvendinama ir galbūt įvertinama. Nors joks politikos mokslų atstovas (kiek žinau) nemano, jog procesas faktiškai vyksta būtent taip, daugelis jų naudojasi šia schema kaip norma, kurios kontekste jie aprašo tai, kas faktiškai vyksta. „Realus" politikos formavimo procesas traktuojamas kaip daugmaž atitinkantis normą, nors kartais arba net dažnai nuo jos nukrypstantis. Pavyzdžiui, Davidas Robertsonas ir Dennisas Juddas savo knygą apie Amerikos viešąją politiką pradeda nuo politinio proceso apibrėžimo ir aprašymo, kuris remiasi būtent šiuo nuoseklios eigos modeliu. Po to jie pripažįsta, jog realus politikos formavimo procesas yra

[2] Charles Lindblom, „The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (1959): 79–88; ir *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965).

[3] Amitai Etzioni, „Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making", *Public Administration Review* 27 (1967): 385–392.

[4] Charles Schultze, *The Politics and Economics of Publis Spending* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1968), p. 96.

kur kas „netvarkingesnis“ nei tas, kurį vaizduoja jų modelis, ir toliau analizuoja faktinį politinį vyksmą Amerikos istorijoje be jokių nuorodų į savo modelį.[5]

Ši knyga meta iššūkį tai analizės ir politikos dichotomijai, kurios pagrindu yra konstruojamos įvairios vidurio kelio versijos. Teigiu, kad sąvokos, kuriomis remiasi racionalistinė analizė, pačios yra konstruojamos politinėje kovoje ir kad nesmurtinis politinis konfliktas vyksta pirmiausia racionalios analizės pavidalu. Tad esminė problema yra ne tai, kad racionali analizė kartais naudojama šališkai arba tarnauja politiniams tikslams. *Racionali analizė neišvengiamai yra politinė.* Ji visada atspindi jau padarytą pasirinkimą – kas bus įtraukiama ir ko nebus įtraukiama į analizę, ir kokia pasaulio vizija iš daugelio galimų vizijų bus joje vadovaujamasi. Politikos analizė yra politinis argumentas.

Metaforinis protas ir skaičiuojantis protas

Racionalus sprendimų priėmimo modelis remiasi protavimo kaip išskaičiavimo idėja: turi būti nustatomi veiksmų padariniai, suteikiamos vertės šiems padariniams ir apskaičiuojama, kurie veiksmai duos geriausių rezultatų. Tačiau kaip matėme 9 („Skaičiai“) ir 10 skyriuje („Sprendimai“), toks skaičiavimas negali vykti, kol neturime reikiamų kategorijų. Tik apibrėžus kategorijas tampa galimas skaičiavimas.

Kategorijos yra žmogaus intelekto konstruktas tolydumų pasaulyje. Jos yra sąvokinės ribos, kurias nubrėžiame pasaulyje siekdami jį suvokti ir jame prasmingai veikti. Būtent tai išreiškia frazė „socialinis tikrovės konstravimas“ ir teigia toji minties mokykla, kurią ši frazė žymi. Ji teigia ne tai, kad nėra jokios tikrovės už socialinių prasmių, o tai, kad tikrovę galime pažinti tik ją kategorizuodami, ją įvardydami ir suteikdami jai prasmes.[6]

[5] David Robertson and Dennis Jodd, *The Development of American Public Policy* (Glenview, Ill.: Scott Foresman, 1988).

[6] Žr. Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, New York: Doubleday, 1966.

Idėja, kad pasaulis yra tolydumų, o ne kategorijų buveinė, galioja ne tik socialiniam, bet ir gamtos pasauliui. Stephenas Gouldas pasakoja apie ginčus, kurie kadaise vargino mokslininkų bendruomenę: ar Siamo dvyniai (dvynys) su viena galva ir dviem kūnais yra vienas asmuo, ar du asmenys? Ar portugališkieji koraliniai polipai yra vientisas organizmas, ar organizmų kolonija?[7] Botanikas kelia klausimą, kada augalo stiebas nustoja būti minkštu audiniu ir tampa medžiu?[8] Nėra objektyvių atsakymų į šiuos klausimus, nes ne gamta turi kategorijas, o žmonės.

Galime nekreipti dėmesio į Siamo dvynių problemą ir nurašyti ją kaip bereikšmę retenybę, tačiau klausimas, kurį ji kelia, yra labai panašus į tuos, kurie keliami dabartiniuose politiniuose debatuose: Ar vaisius yra asmuo? Ar užšaldytas apvaisintas kiaušinėlis yra asmuo? Kada nutrūksta gyvybė? Ar žmogus, šovęs į kitą ir sukėlęs neatitaisomą jo komos būklę bei smegenų mirtį, kaltintinas žmogžudyste? Ar žmogus, kuris ištraukia kvėpavimo aparato kištuką iš rozetės yra tas, kuris nutraukė aukos gyvybę? Ar karas Bosnijoje kelia grėsmę Amerikos interesams? Ar mūsų ekonomika patiria recesiją?

Be abejo, už visų šių situacijų glūdi objektyvūs faktai. Vaisius gali būti aprašytas kaip objektas, sudarytas iš tam tikrų audinių, kaip turintis tam tikrą svorį, cheminę sandarą ir anatominę struktūrą. Tačiau šio pobūdžio faktai paprasčiausiai nėra tie, kurie turi reikšmės politikai. Tai, kas žmonėms rūpi ir dėl ko jie kovoja, yra vaisiaus, šūvio, karo, ekonomikos interpretacijos. Tai, ką bendruomenės renkasi priimdamos politinius sprendimus, yra prasmės, o ne materija. O mokslas negali išspręsti prasmės klausimų.

Tolydumų pasaulyje egzistuoja daugybė klasifikavimo galimybių. Padavimas sako, kad vienoje kinų enciklopedijoje gyvūnai skirstomi į: (a) priklausančius imperatoriui, (b) balzamuotus, (c) prijaukintus, (d) žinduklius paršelius, (e) sirenas, (f) legendinius, (g) valkataujančius šunis, (h) įtrauktus į šią klasifikaciją, (i) siautėjančius,

7 Stephen Jay Gould, „Living With Connections" and „A Most Ingenious Paradox" jo kn. *The Flamingo's Smile: Reflections in Natural History* (New York: Norton, 1985).

8 Robert Greenleaf Leavitt, *The Forest Trees of New England* (Jamaica Plain, Mass.: Arnold Arboretum of Harvard University, 1932), p. 113–115.

(j) nesuskaičiuojamus, (k) nupieštus labai plonu teptuku iš kupranugario kailio, (l) ir kitus, (m) tik ką sudaužiusius vandens ąsotį, (n) iš toli panašius į muses.[9] Šis sąrašas mus žavi, nes jis mus išlaisvina iš mūsų pačių sąvokinio narvo ir primena, kaip stipriai mūsų kategorijos veikia mūsų pasaulėvaizdį. Palyginkime kiniškąją gyvūnų klasifikaciją su šiuo skurdo priežasčių sąrašu iš trečiajame ir ketvirtajame dešimtmetyje Amerikoje plačiai naudoto sociologijos vadovėlio: menki gamtos ištekliai, nepalankus klimatas, nepalankūs orai, vabzdžiai kenkėjai, stichinės nelaimės, ligos ir susirgimai, fizinis ir dvasinis paveldas, vaikams nepalanki aplinka, šeimos galvos mirtis arba neįgalumas, nedarbas, maži atlyginimai, tradicijos, papročiai, įpročiai, reklama, pirkimai išsimokėtinai, pragyvenimo kaštų ir pajamų svyravimai, nelygus turto ir pajamų pasiskirstymas, šeiminiai santykiai, politinės sąlygos ir neprotinga filantropija.[10]

Politika sukasi apie klasifikaciją ir diferenciaciją, apie tai, kaip kategorizuojame ir kaip turėtume kategorizuoti pasaulį, kuris pats tų kategorijų mums neduoda. Senos formulės „panašius atvejus traktuok panašiai" ir „seikėk kiekvienam, kas jam priklauso", išreiškia stiprų tvarkos poreikį, net jeigu jos nenustato, kaip toji tvarka turi atrodyti. Politiniai argumentai yra įtikinami tiek, kiek teikia patenkinamą paaiškinimą, kodėl du atvejai turi būti traktuojami panašiai arba skirtingai.

Tad politinė argumentacija pirmiausia yra argumentacija dėl tapatybės ir skirtybės, dėl gėrio ir blogio, dėl teisingumo ir neteisingumo. Kiekybiniai argumentai čia tėra išvestiniai ir antriniai. Bendriausiu pavidalu politinis argumentas yra teiginys apie tai, kad kažkas turi būti įtraukiama arba neįtraukiama į tam tikrą kategoriją. Istorinio pastato sunaikinimas priklauso „kitiems daromos žalos", o ne „kitus neliečiančio veiksmo" kategorijai. Renkamosios

9 Šį padavimą sužinojau iš Laurence Tribe, „Policy Science: Analysis or ideology?" *Philosophy and Public Affairs* 2, no. 1 (1972): 66–110. Tribe'as jį perėmė iš Michelio Foucault, kuris jį paėmė iš Borcheso.

10 Šį sąrašą sudariau pagal J. L. Gillin, *Poverty and Dependence* (1921, 1926, 1937); šią knygą aptarė C. Wright Millsas savo straipsnyje apie tuometinius sociologijos tekstus: „The Professional Ideology of Social Pathologies", *American J. of Sociology*, vol. 49, 1943, p. 165–180; skurdo priežasčių sąrašas pateikiamas p. 172.

pareigybės kompetencijos apkarpymas išrinkus į ją juodaodį priklauso „rinkiminės diskriminacijos", o ne „valdžios veiksmų, tiesiogiai nesusijusių su rinkimais" kategorijai. Visos problemų apibrėžimo formos, kurias aptarėme 3 dalyje, yra jų klasifikavimo būdai ir priemonės. Retorinės ir literatūrinės priemonės naudojamos siekiant kažką pavaizduoti labiau panašų į vieną, o ne į kitą daiktą. Skaičiai ir matavimas remiasi skaičiuojamų objektų implicitine kategorizacija. Priežastinės istorijos suskirsto įvykius į tuos, kurie panašūs į atsitiktinumus, ir tuos, kurie panašūs į tikslingus ir kontroliuojamus veiksmus; kontroliuojamų veiksmų srityje jos išskiria atsakomybės rūšis. Interesų vaizdiniai suskirsto politinius agentus į stiprius ir silpnus, į gerus ir blogus. Racionalių sprendimų modeliai suskirsto veiksmus į galimus ir negalimus (atmestinus), ir galimų veiksmų srityje išskiria efektyvesnius ir mažiau efektyvius veiksmus.

Argumentacija, paremta skaičiais arba kiekybiniais rodikliais, politikoje tampa svarbi tik tada, kai apibrėžiamos kategorijos. Tik tada galime klausti, kuri politika, A ar B, padarys mažiausios žalos, arba kuris bibliotekos biudžetas, A ar B, duos mums daugiau vertės už įdėtus pinigus. Tokių klausimų negalime net kelti, jeigu nesame apibrėžę, kas laikytina žala, kokio pobūdžio veiksmai yra galimi, kas yra biblioteka ir kas laikytina verte.

Politinė argumentacija kaip strateginis vaizdavimas

Jeigu politinė argumentacija yra metaforinė, tai kuo ji skiriasi nuo poezijos? Politinė argumentacija visada yra kovos dėl pasaulio vaizdinių, kuriais turėtų vadovautis politika, sudedamoji dalis. Konkrečiau, metaforinę politikos argumentaciją nuo grynos poezijos skiria trejetas bruožų.

Pirma, ją skiria išlošio (pralošio) dydis. Poetai taip pat mėgina auditoriją įtikinti savo metaforų tinkamumu, tačiau politiniai agentai kovoja dėl tiesioginės ir dažnai labai konkrečios politikos rezultatų kontrolės. Politinė argumentacija apibrėžia problemas politiniam sprendimui.

Antra, kadangi politinė argumentacija yra kovos dėl politinių programų dalis, ji visada adresuojama priešiškai auditorijai. Politinės metaforos visada laukia potencialus oponentas, konkuruojanti metafora. Tuo oponentu gali būti paprasčiausias *status quo*, įprastas arba vyraujantis požiūris į daiktus, bendruomenėje vyraujantys įsitikinimai. Arba juo gali būti konkretus oponentas, politinis veikėjas, kuris kelia ir gina alternatyvią metaforą. Kartais niekas nemeta iššūkio vyraujančiai metaforai, tačiau tai nereiškia, kad ji išliks amžiams.

Trečia, politinė argumentacija yra strateginė. Ja siekiama išsikovoti rinkėjų paramą, suskaidyti senus aljansus ir sukurti naujus, paskatinti žmonių aktyvumą arba, priešingai, išlaikyti esamą galios pasiskirstymo struktūrą užliūliuojant žmones. Ji apeliuoja į vertybes ir siekia sužadinti emocijas vaizduodama kažką kaip gėrį arba blogį, kaip kaltą arba nekaltą, kaip atsakingą arba neatsakingą, kaip galimą arba negalimą, kaip stiprų arba silpną, kaip teisingą arba neteisingą. Galiausiai politinė argumentacija yra ribų kūrimo, keitimo ir gynimo procesas.

Politikos paradoksai kaip paribių įtampos

Tolydumų pasaulyje ribos neišvengiamai yra nestabilios. Kad ir kokios jos būtų – sąvokinės, fizinės ar politinės – jos visada yra potencialaus konflikto šaltinis. Kiekviena riba kelia klasifikavimo dilemą – kas yra šiapus ir kas anapus ribos? Viešosios politikos srityje šios dilemos sukelia karštas aistras, nes klasifikacijos duoda naudos ir daro nuostolių, atlygina ir baudžia, leidžia ir riboja, suteikia galių ir jas atima.

Kiekvienas politinių sprendimų tipas, kuriuos aptarėme IV dalyje, gali būti suvokiamas kaip ribų konstravimo ir išlaikymo būdas. Paskatų sistemose žmonės mėgina keisti savo elgesį taip, kad jis „įtilptų“ į tą kategoriją, kuri duoda jiems naudos arba padeda išvengti bausmės. Jie mėgina paskatų davėjus paveikti taip, kad šie jų elgesį traktuotų jiems palankiu būdu arba kad kitaip apibrėžtų atlyginamo ir baudžiamo elgesio kategorijas. Taisyklių sistemose žmonės mėgina tęsti veiklą, kuri jiems svarbi, kartu vis dėlto mė-

gindami „įtilpti" į tai, ką leidžia taisyklės. Tie, kurie taisykles taiko ir įtvirtina, jas interpretuoja pagal savąją normalumo arba teisingumo ribų sampratą. Įtikinėjimas, naudojamas kaip politinė strategija, nuolat klimpsta debatuose dėl ribos, skiriančios informavimą nuo indoktrinavimo. Teisių artikuliavimas ir praktinis realizavimas yra nesiliaujanti kova dėl to, kur turi būti nubrėžta riba, skirianti tai, ką valdžia daro – pozityvioji teisių samprata – ir to, ką, žmonių įsitikinimu, ji privalo daryti – normatyvinė teisių samprata. Galiausiai valdymo struktūros sandaros klausimas yra mūšio laukas dėl galimybės dalyvauti politiniame gyvenime, dėl teisės priklausyti sprendimų priėmėjų kategorijai. Visus šiuos mechanizmus geriausia aiškinti kaip skirtingus ribų nustatymo būdus ir stilizuotus ginčų dėl ribų sprendimo ritualus. Naudojant šiuos mechanizmus nubrėžiamos arba peržiūrimos politinės ribos.

Politinio proto vertė

Racionalus projektas dažnai veda prie formulių, žadančių „geriausią sprendimą", nors jos savo ruožtu tėra politinio proto produktas. Jos tėra strategijos, padedančios problemas pateikti taip, kad tai pasitarnautų tam tikriems interesams kitų interesų sąskaita. Tačiau tai nereiškia, jog turime atmesti politinį protą.

Kadangi politinis protas yra įtikinėjimo procesas, jis išreiškia pastangą rasti sprendimų pateisinimo kriterijus. Lygybė, efektyvumas, laisvė, saugumas, demokratija, teisingumas ir kiti šio pobūdžio tikslai išreiškia tik bendruomenės siekį, nors pačią bendruomenę žmonės supranta skirtingai. Tačiau nors interpretacijos mus skiria, pats šis siekis mus vienija. Pats procesas, kurio eigoje mėginame įsivaizduoti bendro tikslo prasmę ir pritaikyti savo supratimą prie šio vaizdinio, yra mus vienijanti jėga.

Paieška kriterijų, pateisinančių klasifikacijas, verčia mus artikuliuoti savo norus, preferencijas ir vizijas. Nesant šio spaudimo negalėtume bendrauti ir nebūtume viena bendruomenė. Gali atrodyti, jog politinė argumentacija nėra saistoma jokių ribų, bet vis dėlto ji mus verčia bendrauti su auditorija, įtikinėti kitus ir ieškoti mūsų veiksmų pagrindimo kriterijų, kurie neapsiribotų vien mūsų pačių

noru ar valia. Artikuliuodami savo kriterijus atskleidžiame vienas kitam tai, kaip įsivaizduojame pasaulį. Ir nors šie vaizdiniai dažniausiai nesutampa, politinis procesas, kuriam vykstant žmonės sąžiningai bando suvokti, kaip pasaulis atrodo iš skirtingų pozicijų, radikaliai skiriasi nuo tos padėties, kai žmonės iš pat pradžių pareiškia, jog jų požiūris į pasaulį yra teisingas.

Konfliktai dėl ribų gali būti mūsų kaip mąstančių ir bendruomeniškų būtybių prakeikimas. Tačiau politinis protas yra mūsų privilegija. Jis mums leidžia kautis dėl ribų vaizdiniais ir žodžiais, o ne ginklais.

RODYKLĖ

Deborah Stone
VIEŠOSIOS POLITIKOS PARADOKSAI
Sprendimų priėmimo menas politikoje

Dailininkas *Algimantas Dapšys*
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

2004-06-09
Išleido UAB leidykla „Eugrimas", Šilutės g. 42a-1, LT-2042 Vilnius
Tel./faks. (8~5) 2733955, info@eugrimas.lt
Spausdino Standartų spaustuvė,
S. Dariaus ir S. Girėno g. 39, LT-2038 Vilnius

Stone, Deborah

St238 Viešosios politikos paradoksai : sprendimų priėmimo menas politikoje / Deborah Stone ; – Vilnius : Eugrimas, 2004. – 435 p. : iliustr. - (Atviros Lietuvos knyga : ALK, ISSN 1392-1673)

R-klė: p. 431–435.
ISBN 9955-501-65-0

Knygoje dėstoma originali viešosios politikos koncepcija, atmetanti tradicinę „racionalią" politikos analizę. Argumentuojama, kad mąstymo kategorijos, kuriomis remiasi racionali analizė, yra paradoksalios ir kad jos apibrėžiamos politinėje kovoje. Už kiekvienos politinės problemos slypi nesutarimas dėl skirtingų to paties abstraktaus tikslo arba vertybės interpretacijų. Svarbiausias politikos analitiko uždavinys – mėginti atskleisti ir išaiškinti pamatinius vertybinius nesutarimus, kad žmonės aiškiau suvoktų savo nesutarimų ištakas ir imtųsi veiksmų, padedančių tuos nesutarimus įveikti.

UDK 32

Knygoje dėstoma originali viešosios politikos koncepcija, atmetanti tradicinę „racionalistinę“ politikos analizę. Argumentuojama, kad pačios mąstymo kategorijos, kuriomis remiasi racionalistinė analizė, yra paradoksalios ir kad jos apibrėžiamos politinėje kovoje. Už bet kurios politinės problemos slypi nesutarimas dėl skirtingų to paties abstraktaus tikslo arba vertybės interpretacijų. Pirmutinis politikos analitiko uždavinys – mėginti atskleisti ir išaiškinti pamatinius vertybinius nesutarimus tam, kad žmonės aiškiau suvoktų savo nesutarimų ištakas ir imtųsi veiksmų, padedančių sutaikyti tuos nesutarimus.

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikinių humanitarinių ir socialinių mokslų veikalais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA





ISSN 1392-1673

Rekomenduojama kaina 37 Lt
www.eugrimas.lt